



UnB

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO**

**RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (DESLOCADOS
INTERNOS)? O PAPEL DA PREVENÇÃO E DA DIMENSÃO
LOCAL**

Gustavo de Pádua Vilela e Gouveia

**Brasília – DF
Dezembro de 2013**

GUSTAVO DE PÁDUA VILELA E GOUVEIA

**RESPONSABILIDADE DE PROTEGER (DESLOCADOS
INTERNOS)? O PAPEL DA PREVENÇÃO E DA DIMENSÃO
LOCAL**

Dissertação apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de Mestre em Direito, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, área de concentração “Sistemas de Justiça, Direitos Humanos e Educação Jurídica”, realizada sob a orientação do Professor Doutor George Rodrigo Bandeira Galindo.

**Brasília – DF
Dezembro de 2013**

FICHA CATALOGRÁFICA

F866v Gouveia, Gustavo de Pádua Vilela e.

Responsabilidade de Proteger (deslocados internos)? O papel da prevenção e da dimensão local/ Gustavo de Pádua Vilela e Gouveia. -- Brasília, 2013.

165f.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília - UnB

1. Responsabilidade de Proteger. 2. Deslocados Internos. 3. Prevenção. 4. Dimensão local. I. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: Responsabilidade de Proteger (deslocados internos)? O papel da prevenção e da dimensão local

Autor: Gustavo de Pádua Vilela e Gouveia

Dissertação apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de Mestre em Direito, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, área de concentração “Sistemas de Justiça, Direitos Humanos e Educação Jurídica”, realizada sob a orientação do Professor Doutor George Rodrigo Bandeira Galindo.

BRASÍLIA, ____ de _____ de 2013.

Dr. George Rodrigo Bandeira Galindo
– Orientador

Professor e Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Dra. Liliana Lyra Jubilut

Professora da Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos

Dra. Carina Costa de Oliveira

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Dra. Loussia Penha Musse Felix

Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

DEDICATÓRIA

Dedico esta dissertação à minha mãe por sua sensibilidade e seu amor incondicional; ao meu pai, espelho e fonte contínua de inspiração e luta; ao meu irmão, oposto que me complementa; e à Sassá, amiga e irmã ao longo de toda a minha vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao meu orientador, George Galindo, com quem tive o prazer de descobrir o significado da palavra mestre. Aos meus amigos, sem os quais minha vida perderia o sentido. Ao grupo de pesquisa “Crítica & Direito Internacional” pelos inquietantes e angustiantes debates que enriqueceram esta dissertação.

RESUMO

A Responsabilidade de Proteger, doutrina surgida em 2001 para resolver os problemas de legalidade e legitimidade das intervenções humanitárias, criou grandes expectativas de que traria maior proteção aos deslocados internos. A nova doutrina, apesar de ainda não ser uma norma internacional, é um poderoso conceito político que poderia contribuir para assegurar os direitos dos deslocados internos. No entanto, existem diversos problemas para sua implementação e a doutrina não vem cumprindo a expectativa de evitar ou solucionar os deslocamentos forçados em massa. Torna-se imprescindível, portanto, repensar a Responsabilidade de Proteger, de modo a compreender quais aspectos da nova doutrina podem contribuir para a proteção dos deslocados internos. Defendo que a melhor forma de protegê-los é fortalecer sua dimensão mais importante: a Responsabilidade de Prevenir. As medidas de prevenção, contudo, para serem eficazes e legítimas, têm de ser pautadas pela dimensão local e pela ética discursiva.

Palavras-chave: Responsabilidade de Proteger; Deslocados Internos; Prevenção; Dimensão Local.

ABSTRACT

The Responsibility to Protect, proposed in 2001 so as to resolve the problem of the contested legality and legitimacy of humanitarian interventions, has generated hopes that the new doctrine would bring better protection to the internally displaced persons (IDPs). This doctrine cannot yet be considered an international norm, but a powerful political concept that could contribute to ensure IDP's rights. Nevertheless, there are some problems to implement the doctrine, which undermines its strength and its capacity to prevent or react to mass forced displacement. Therefore, rethinking the Responsibility to Protect is indispensable in order to understand what features of the new doctrine can contribute to deal with forced displacements. I defend that the best way to protect the IDPs is to strengthen the most important dimension of the new doctrine: the Responsibility to Prevent. However, the adoption of preventive measures must be grounded in the local dimension and the discursive ethics, which grants them efficacy and legitimacy.

Keywords: Responsibility to Protect; Internally Displaced Persons (IDPs); Prevention; Local Dimension.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E SUA NATUREZA JURÍDICA.....	14
1.1 Responsabilidade de Proteger: questões semânticas.....	17
1.2 Desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger.....	20
1.2.1 Relatório da ICISS.....	21
1.2.2 Relatório do High-Level Panel.....	30
1.2.3 Relatório <i>In Larger Freedom</i>	32
1.2.4 World Summit Outcome.....	34
1.2.4.1 Negociação do Summit Outcome Document.....	36
1.2.5 Relatório <i>Implementing the Responsibility to Protect</i>	46
1.2.6 O Conselho de Segurança e a Responsabilidade de Proteger	51
1.2.6.1 Intervenção na Líbia, impasse na Síria e a proposta brasileira sobre a Responsabilidade ao Proteger.....	53
1.3 Responsabilidade de Proteger: a escolha de Sofia	58
CAPÍTULO II – A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E OS DESLOCADOS INTERNOS: SOBREANIA COMO RESPONSABILIDADE	62
2.1 A importância da definição do conceito de deslocados internos.....	64
2.1.1 Refugee Policy Group, Brookings Institution e Representante do Secretário-Geral da ONU sobre Deslocados Internos: alerta para a falta de mecanismos de proteção.....	66
2.1.2 Soberania e intervenção humanitária: deslocados internos como objeto das resoluções do Conselho de Segurança.....	71
2.1.3 Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos: desenvolvimento da proteção legal.....	76
2.1.4 <i>Cluster Approach</i> : a falta de mecanismos institucionais.....	79
2.2 Semelhanças entre a Responsabilidade de Proteger e os Princípios Orientadores.....	83
2.2.1 Semelhança material.....	83
2.2.2 Semelhança temporal.....	86
2.3 Desafios da aplicação da Responsabilidade de Proteger aos deslocados internos.....	88
2.3.1 Aplicação esporádica da Responsabilidade de Proteger.....	88
2.3.2 Aplicação restrita da Responsabilidade de Proteger e ampla dos Princípios Orientadores.....	92
2.3.2.1 A Responsabilidade de Proteger e os deslocados climáticos: Ciclone Nargis.....	95

2.4 Conciliação entre a Responsabilidade de Proteger e os deslocados internos.....	98
2.4.1 Deslocados internos como parte integral da Responsabilidade de Proteger.....	98
2.4.2 A Responsabilidade de Proteger como mecanismo de “prestação de contas” (<i>accountability</i>).....	100
CAPÍTULO III – RESPONSABILIDADE DE PREVENIR: DIMENSÃO CENTRAL DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER.....	103
3.1 Os deslocados forçados e a inação do Conselho de Segurança.....	104
3.2 Responsabilidade de Prevenir: medidas de prevenção operacional e estrutural.....	107
3.3 Prevenção de conflitos.....	109
3.4 Responsabilidade de Prevenir x prevenção de conflitos.....	112
3.5 A Responsabilidade de Prevenir e as organizações regionais.....	124
3.5.1 União Africana.....	128
3.5.1.1 Darfur.....	132
3.6 Dimensão local: hermenêutica filosófica, ética discursiva e antropologia comunicativa.....	142
3.7 Considerações finais.....	147
CONCLUSÃO	149
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	152

INTRODUÇÃO

What is a cynic? A man who knows the price of everything and the value of nothing.
(Oscar Wild)

Il y a toujours quelque chose d'absent qui me tourmente.
(Camille Claudel)

Este trabalho surgiu de uma preocupação fundamental: a posição marginal que os deslocados internos ocupam nas discussões sobre a Responsabilidade de Proteger. Se a nova doutrina surge como uma tentativa de resolver o choque axiológico entre direitos humanos e soberania e pauta-se na ideia de soberania como responsabilidade, como entender o pouco interesse sobre os deslocados forçados na elaboração e na efetivação da Responsabilidade de Proteger?

Os deslocados internos são vítimas de graves violações de direitos humanos, que, diferentemente dos refugiados, não cruzam a fronteira do país em que se encontram. A Responsabilidade de Proteger, ao trazer esperanças de que populações vulneráveis receberiam maior proteção tanto dos Estados como da comunidade internacional, criou compreensivelmente grande expectativa de que os deslocados internos teriam seus direitos mais facilmente assegurados.

O número de deslocados internos cresceu significativamente a partir da década de 1990, o que, juntamente com a ausência de um sistema internacional de proteção, gerou preocupação em relação à garantia de seus direitos. Como resultado, criaram-se os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, em 1998, que não são vinculantes, mas têm o mérito de reafirmar e reunir inúmeros direitos dos deslocados internos constantes em diversos instrumentos internacionais.

A criação dos Princípios Orientadores representou um importante avanço para guiar políticas públicas e reforçar os direitos dos deslocados internos. A dificuldade, no entanto, de garantir o gozo desses direitos é preocupante, uma vez que grande parte dos deslocamentos forçados são induzidos pelos Estados, ou seja, aqueles que deveriam zelar pelos deslocados internos são muitas vezes responsáveis pelo seu surgimento.

Esse cenário é agravado pelo crescente número de deslocados internos. De acordo com o Internal Displacement Monitoring Centre, no final de 2012, havia aproximadamente 28.8 milhões de deslocados internos vítimas de conflitos armados e de violações de direitos humanos. Mais impactante foi a divulgação do número de deslocados em razão de desastres ambientais: 32.4 milhões apenas em 2012¹.

Em face da inexistência de um sistema internacional de proteção, da difícil garantia dos direitos dos deslocados internos e de seu crescente número, é imperativo repensar quais os benefícios que a Responsabilidade de Proteger poderia trazer a essa imensa população vulnerável.

Com esse intuito, esta dissertação foi estruturada em três capítulos, nos quais se buscou compreender a natureza da nova doutrina, os pontos de contato e afastamento em relação aos deslocados internos e uma possível solução para evitar o surgimento de novos deslocamentos em massa, que normalmente conduzem ao cometimento dos quatro crimes (genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade) que a Responsabilidade de Proteger objetiva combater.

O Capítulo 1 parte de uma dúvida fundamental: qual a natureza da Responsabilidade de Proteger? É uma nova norma internacional ou um conceito político? A resposta dessa pergunta é essencial, pois suas consequências para o direito internacional e para as relações internacionais são extremamente relevantes.

Considerar a Responsabilidade de Proteger uma norma internacional significa que novas obrigações são criadas para os Estados e para a comunidade internacional, alterando significativamente um dos princípios mais relevantes da ordem internacional: a soberania e seu corolário (não intervenção). Ao longo da década de 1990, o Conselho de Segurança passou a entender que graves crises humanitárias poderiam serem consideradas uma ameaça à paz e segurança internacionais, o que justificaria as intervenções humanitárias. A diferença, contudo, é que, se entendemos a Responsabilidade de Proteger como uma norma internacional, impondo obrigações para a comunidade internacional, passa-se de um direito de intervenção humanitária para um dever.

Essa passagem de um direito para um dever pode ser vista como benéfica, ao responsabilizar os Estados e a comunidade internacional em sua falha em proteger as

¹ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. Appeal 2013. Disponível em: [http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/32CA0D156F581554C1257BAB003E588D/\\$file/Appeal%202013.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/32CA0D156F581554C1257BAB003E588D/$file/Appeal%202013.pdf) [acesso em 25/06/2013]

populações vítimas dos quatro crimes, aumentando a garantia de seus direitos. No entanto, concomitantemente, criam-se diversos problemas. Como assegurar, por exemplo, que em caso de falha do Conselho de Segurança em agir, a ONU seja responsabilizada²? Um dos principais obstáculos para a imposição dessa obrigação é a praticamente inexistente revisão judicial no âmbito da ONU.

Esses problemas são relevantes caso a Responsabilidade de Proteger seja ou venha a ser uma norma internacional. A dúvida, portanto, é: a nova doutrina pode ser considerada uma norma? A resposta a essa pergunta é trabalhada ao longo de todo o Capítulo 1, por meio da análise do posicionamento dos Estados e de alguns órgãos da ONU. A conclusão é que não se pode falar no surgimento de um costume internacional, na medida em que os elementos subjetivo (*opinio iuris*) e material não estão presentes na nova doutrina. Esta, por conseguinte, deve ser entendida como uma doutrina política, que, mesmo sem a força de impor novas obrigações, pode ser extremamente relevante, ao servir de parâmetro para futuros desenvolvimentos normativos e para reinterpretação das normas internacionais existentes, de alerta para o surgimento de novas crises humanitárias e o modo como resolvê-las e de reafirmação das obrigações dos Estados para com sua população.

O potencial da Responsabilidade de Proteger, no entanto, não vem se refletindo em maior proteção dos deslocados internos. Estes não apenas foram excluídos dos principais documentos da nova doutrina, mas também, juntamente com os refugiados, são vistos muitas vezes mais como uma questão de segurança do que de direitos humanos.

Como será analisado nos Capítulos 2 e 3, a esse “esquecimento” juntam-se alguns problemas práticos, já que as situações contempladas pelos Princípios Orientadores são bem mais amplas do que os da Responsabilidade de Proteger, incluindo, por exemplo, desastres tanto naturais quanto causados pelo ser humano. Ademais, nunca o Conselho de Segurança autorizou uma intervenção humanitária, sem o consentimento do país afetado, em casos de deslocamento forçado induzido pelo próprio Estado.

Em face dessa preocupante realidade, torna-se evidente que a Responsabilidade de Proteger, em especial a Responsabilidade de Reagir, na qual se inclui a intervenção

² No caso da Responsabilidade de Proteger, o órgão responsável por autorizar uma intervenção é o Conselho de Segurança da ONU, mas, caso este falhe em sua “responsabilidade”, quem seria responsabilizado é a organização do qual ele faz parte, isto é, a ONU.

armada, não trouxe maior proteção aos deslocados internos e tampouco solucionou os problemas de legalidade e legitimidade das intervenções humanitárias. As bases seletivas em que ocorriam essas intervenções e suas contradições não foram superadas como bem exemplificam as crises líbia e síria.

Como, então, é possível superar esses problemas e tornar a Responsabilidade de Proteger relevante para os deslocados internos? A resposta que proponho, no Capítulo 3, é que se deve priorizar a dimensão mais importante da nova doutrina: a Responsabilidade de Prevenir. As medidas de prevenção não apenas encontram menor resistência dos países, como também tem o potencial de serem muito mais efetivas em combater as causas dos deslocamentos forçados.

A Responsabilidade de Prevenir, portanto, deve ser amplamente implementada, mesmo que haja diversos obstáculos para sua efetivação, como a falta de vontade política dos Estados. Contudo, para que as medidas de prevenção sejam eficazes e respeitem as opiniões da população local, é imprescindível que haja um diálogo democrático e que a dimensão local seja bem compreendida, sob pena de adotarem-se medidas ineficazes e de dominação.

CAPÍTULO 1 – A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E SUA NATUREZA JURÍDICA

*Oh, where have you been, my blue-eyed son?
Oh, where have you been, my darling young one?
I've stumbled on the side of twelve misty mountains
I've walked and I've crawled on six crooked highways
I've stepped in the middle of seven sad forests
I've been out in front of a dozen dead oceans
I've been ten thousand miles in the mouth of a graveyard
And it's a hard, and it's a hard, it's a hard, and it's a hard
And it's a hard rain's a-gonna fall*

*Oh, what did you see, my blue-eyed son?
Oh, what did you see, my darling young one?
I saw a newborn baby with wild wolves all around it
I saw a highway of diamonds with nobody on it
I saw a black branch with blood that kept drippin'
I saw a room full of men with their hammers a-bleedin'
I saw a white ladder all covered with water
I saw ten thousand talkers whose tongues were all broken
I saw guns and sharp swords in the hands of young children
And it's a hard, and it's a hard, it's a hard, it's a hard
And it's a hard rain's a-gonna fall*

*And what did you hear, my blue-eyed son?
And what did you hear, my darling young one?
I heard the sound of a thunder, it roared out a warnin'
Heard the roar of a wave that could drown the whole world
Heard one hundred drummers whose hands were a-blazin'
Heard ten thousand whisperin' and nobody listenin'
Heard one person starve, I heard many people laughin'
Heard the song of a poet who died in the gutter
Heard the sound of a clown who cried in the alley
And it's a hard, and it's a hard, it's a hard, it's a hard
And it's a hard rain's a-gonna fall*

*Oh, who did you meet, my blue-eyed son?
Who did you meet, my darling young one?
I met a young child beside a dead pony
I met a white man who walked a black dog
I met a young woman whose body was burning
I met a young girl, she gave me a rainbow
I met one man who was wounded in love
I met another man who was wounded with hatred
And it's a hard, it's a hard, it's a hard, it's a hard
It's a hard rain's a-gonna fall*

*Oh, what'll you do now, my blue-eyed son?
Oh, what'll you do now, my darling young one?
I'm a-goin' back out 'fore the rain starts a-fallin'
I'll walk to the depths of the deepest black forest
Where the people are many and their hands are all empty
Where the pellets of poison are flooding their waters*

*Where the home in the valley meets the damp dirty prison
Where the executioner's face is always well hidden
Where hunger is ugly, where souls are forgotten
Where black is the color, where none is the number
And I'll tell it and think it and speak it and breathe it
And reflect it from the mountain so all souls can see it
Then I'll stand on the ocean until I start sinkin'
But I'll know my song well before I start singin'
And it's a hard, it's a hard, it's a hard, it's a hard
It's a hard rain's a-gonna fall*

A hard rain's a-gonna fall

(Bob Dylan)

A Responsabilidade de Proteger vem sendo amplamente debatida desde sua criação em 2001³. A atenção recebida pela nova doutrina culminou na sua adoção unânime na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em 2005⁴, o que reflete a crescente importância do debate sobre o uso da força em crises humanitárias⁵ desde a década de 1990⁶. A unanimidade recebida, contudo, não reflete um entendimento claro sobre a Responsabilidade de Proteger, a definição do conceito e especialmente sua implementação ainda são alvos de discordância entre acadêmicos, organizações internacionais e Estados. Neste trabalho, o foco recairá sobre o posicionamento dos Estados e da Organização das Nações Unidas (ONU)⁷, uma vez que se pretende analisar a natureza jurídica da doutrina.

Perguntar-se sobre a legalidade da Responsabilidade de Proteger é extremamente relevante, na medida em que uma resposta positiva para essa questão indica a criação de novas obrigações para os Estados⁸ e especialmente para a comunidade internacional⁹.

³ Ver relatório da International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), de 2001. Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/ICISS%20Report.pdf> [acesso em 01/10/2013]

⁴ ONU. Assembleia Geral. World Outcome Summit (A/RES/60/1) (20 de setembro de 2005).

⁵ Na década de 1990, há intensa discussão acerca do direito de ingerência e da legalidade e legitimidade das intervenções humanitárias. Nesse sentido, ver BETTATI, Mario. *Le droit d'ingérence*. Paris: Editions Odile Jacob, 1996; AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O direito de assistência humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003; JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁶ Duas crises humanitárias que são recorrentemente lembradas para indicar a necessidade que havia de um novo conceito que regulasse o choque axiológico entre soberania e direitos humanos são a de Ruanda, em 1994, e a do Kosovo, de 1999.

⁷ Especialmente da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança da ONU por serem os órgãos capazes de revelar e de criar novas normas internacionais, respectivamente.

⁸ Como será analisado, os Estados já possuíam muitas das obrigações constantes na nova doutrina em relação às pessoas que se encontram em seu território ou sob sua jurisdição.

Nesse contexto, seria necessário investigar como seriam divididas as obrigações e as responsabilidades dos Estados e das Organizações Internacionais¹⁰. Ademais, poderia o Conselho de Segurança, órgão eminentemente político, ter sua atuação limitada? Em caso negativo, inúmeras dúvidas relativas à relevância da nova doutrina são levantadas: Qual a diferença entre a antiga intervenção humanitária e a Responsabilidade de Proteger? Seria esta desprovida de qualquer conteúdo normativo ou limitar-se-ia às obrigações devidas aos Estados? Como um conceito meramente político poderia não apenas resolver o choque axiológico entre soberania e direitos humanos¹¹, mas também diminuir as críticas de que as intervenções são seletivas e guiadas pelos interesses econômicos e políticos dos Estados mais poderosos?

Essas questões evidenciam a necessidade de melhor compreender a Responsabilidade de Proteger, destacando os supostos benefícios e malefícios que trariam sua implementação¹². Evidentemente, muitas das respostas a essas perguntas serão especulativas, já que a Responsabilidade de Proteger é uma ideia consideravelmente recente¹³ que ganhou rápida adoção pelos Estados, mas ainda é extremamente controversa e pouco desenvolvida.

No intuito de compreender a relação entre a Responsabilidade de Proteger e o direito internacional e, assim, averiguar a normatividade da doutrina, este capítulo será

⁹ Não existe uma definição consensual de comunidade internacional. Usar-se-á, portanto, o conceito de comunidade internacional como o conjunto que engloba Estados, Organizações Internacionais e Organizações Regionais.

¹⁰ As responsabilidades das organizações internacionais ainda são bastante imprecisas. Houve uma tentativa de defini-las por parte da International Law Commission (ILC), que adotou o Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, em 2011. No caso da Responsabilidade de Proteger, o órgão responsável por autorizar uma intervenção é o Conselho de Segurança da ONU, mas, caso houvesse responsabilização por inação ou por ação que extrapolasse sua competência (atos *ultra vires*), o Conselho de Segurança não seria responsabilizado, mas sim a organização do qual faz parte, ou seja, a ONU.

¹¹ Para uma análise mais detalhada sobre o choque axiológico entre soberania e direitos humanos, ver JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 153-175.

¹² Após a adoção da Responsabilidade de Proteger pela Assembleia Geral da ONU, em 2005, há esforços para implementá-la, persistindo, contudo, muitas dúvidas acerca de como realizar sua operacionalização. Importante documento nesse sentido é o relatório do Secretário-Geral da ONU, *Implementing the Responsibility to Protect*, de 2009.

¹³ A concepção da Responsabilidade de Proteger é nova, mas muitas de seus conceitos e ideias são antigos. Exemplo conhecido são os critérios precaucionários (justa causa, intenção correta, último recurso, medidas proporcionais e prognóstico razoável) constantes no relatório da ICISS, que remetem à antiga noção de guerra justa e ao direito internacional humanitário, mas que não foram adotados no Outcome Summit Document, de 2005, pelos Estados ou posteriormente. Outro exemplo é a noção de soberania como responsabilidade, desenvolvida nos anos 1990 por Francis Deng e Roberta Cohen. Diversos autores trabalham essa ideia, como STAHN Carsten. *Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?*. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 111-115; e NOLLKAEMPER, André; HOFFMANN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p.16.

estruturado em três eixos principais: (i) análise do desenvolvimento da nova doutrina desde sua criação, com foco no posicionamento dos Estados, da Assembleia Geral da ONU e do Conselho de Segurança da ONU; (ii) estudo das fontes de direito internacional, dos limites do uso da força e da responsabilidade internacional; (iii) análise dos supostos benefícios e retrocessos da implementação da Responsabilidade de Proteger.

1.1 Responsabilidade de Proteger: questões semânticas

Antes de analisar o desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger, é imprescindível compreender o que a essa nova expressão, “responsabilidade de proteger”, significa, pois a língua não é um instrumento neutro, sobretudo para o direito. Deve-se, assim, procurar entender o porquê da escolha desse termo pela International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), comissão que criou a nova doutrina em 2001.

Em língua inglesa, encontra-se menção à Responsabilidade de Proteger como *duty to protect* e *responsibility to protect* indistintamente. De acordo com o *Black’s Law Dictionary*, *responsibility* e *duty* são sinônimos¹⁴. Pode-se, então, entender que as duas expressões *duty to protect* e *responsibility to protect* trazem a ideia de uma obrigação jurídica.

O problema, no entanto, advém do fato de que, em língua portuguesa, responsabilidade e obrigação são categorias jurídicas distintas. A responsabilidade é chamada de norma secundária, pois estabelece consequências jurídicas caso uma obrigação/dever (norma primária) seja violada^{15 16}. Assim, se a nova doutrina for denominada “dever/obrigação de proteger”, entende-se que há o estabelecimento de obrigações jurídicas internacionais para os Estados e para a comunidade internacional. Caso utilizemos o termo consagrado em português, “responsabilidade de proteger”, não

¹⁴ O mesmo dicionário também define responsabilidade como uma norma secundária.

¹⁵ Para o estudo mais aprofundado sobre norma primária e secundária no direito internacional, ver os trabalhos de Roberto Ago na Comissão de Direito Internacional. Entre outros, ver: Fourth report on the State Responsibility. Yearbook of the International Law Commission, vol. 2, 1972; Documents of the twenty-third session: Reports of the Special Rapporteurs and report of the Commission to the General Assembly. Yearbook of the International Law Commission, vol. 2, 1971

¹⁶ Ver artigos 1º e 2º do *Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts*, de 2001, da Comissão de Direito Internacional.

há criação de novas obrigações internacionais, mas apenas se estabelecem consequências jurídicas caso obrigações pré-existentes não sejam cumpridas.

Conforme a nova doutrina, há dois tipos de “responsabilidade”: (i) a “responsabilidade primária” dos Estados de proteger sua população contra determinadas violações de direitos humanos; (ii) a “responsabilidade subsidiária” da comunidade internacional de assistir os Estados e intervir quando necessário.

A “responsabilidade primária” dos Estados de proteger sua população, de acordo com o parágrafo 138 do Outcome Document¹⁷, de 2005, não estabelece nenhuma responsabilidade internacional aos Estados caso estes falhem no seu dever. A “responsabilidade primária” poderia sim ser entendida como uma obrigação primária. Como será visto ao longo deste capítulo, a Responsabilidade de Proteger ainda não pode ser considerada uma norma internacional, assim, não há criação de novas obrigações para os Estados. No entanto, é possível afirmar que os deveres elencados no parágrafo 138 referem-se a obrigações aceitas previamente pelos Estados em outros instrumentos internacionais¹⁸. As obrigações aceitas são tanto negativas como positivas. Os Estados devem evitar o cometimento dos crimes especificados no parágrafo 138 e, ao mesmo tempo, têm o dever de realizar políticas que assegure necessidades básicas de sua população. Essas obrigações não são obrigações de resultado, mas sim de meio, devendo o Estado emprestar toda a diligência necessária para alcançar o fim de proteger sua população sem, contudo, garantir seu êxito.

Alain Pellet, sobre o dever de proteger dos Estados, afirma:

The first consequences of the duty to protect incumbent on a State *vis-à-vis* its own population are negative: not to commit genocide and other breaches of human rights and not to use force against it except for legitimate purposes as defined by law. Positively, any State owes a duty to its own population to follow policies meeting its basic needs. These are of course not obligations of result – but they certainly are legal obligation of means and of diligence¹⁹.

A questão da “responsabilidade subsidiária” da comunidade internacional de assistir os Estados que necessitem e de intervir por meios pacíficos e coercitivos é ainda mais problemática do que a dos Estados. Essa “responsabilidade” é transferida para a

¹⁷ A Responsabilidade de Proteger foi adotada pelos Estados no World Summit Outcome, de 2005.

¹⁸ Dentre os principais, encontram-se a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, de 1948; as quatro Convenções de Genebra, de 1949; e o Estatuto de Roma, de 1998.

¹⁹ PELLET, Alain. What normativity for the responsibility to protect? In *La Responsabilité de Proteger, dix ans après*. Paris : Editions Pedone, 2013, p. 187.

comunidade internacional caso os Estados falhem na obrigação de proteger sua população. De acordo com o parágrafo 139 do Outcome Document, de 2005, “*we [international community] are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner [...] should [...] national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity*”. Neste caso, não há qualquer indício de que os Estados aceitaram uma obrigação de agir, mas apenas que eles estão preparados para tomar ações coletivas após avaliarem cada caso específico.

Além disso, não há no direito internacional nenhuma obrigação de que a comunidade internacional deve agir caso haja violação do dever dos Estados de proteger sua população. Ao analisar a violação de normas peremptórias (*jus cogens*)²⁰ – categoria que engloba algumas das situações previstas na Responsabilidade de Proteger²¹ –, por meio do estudo dos artigos 40, 41 e 48 dos *Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts*, Alain Pellet corretamente afirma que:

[...] The duty incumbent on the international community is obviously less legally clear than that bearing upon the State. Contrary to what is often alleged, the international community and, more specifically, the international community of States, does not lack the means to act in this respect – only the political will is missing. And this missing will, morally or politically regrettable as it may be, is not legally reproachable²².

Observa-se, portanto, que a Responsabilidade de Proteger não impõe novas obrigações seja aos Estados, seja à comunidade internacional. Tampouco a nova doutrina estabelece responsabilidades internacionais. Importante notar que se a expressão Responsabilidade de Proteger for analisada com base nas ideias apresentadas de norma primária e norma secundária, haveria uma inversão temporal. Segundo H.L.A. Hart, a responsabilidade sucede a obrigação primária, ou seja, a responsabilidade surge como uma resposta à ineficácia da norma primária²³. No caso da Responsabilidade de Proteger, os Estados teriam uma responsabilidade (norma secundária) de proteger (de fazer), surgindo, portanto, uma obrigação a partir de uma responsabilidade.

²⁰ Normas peremptórias ou imperativas são aquelas que não podem ser derogadas pela vontade dos Estados, mas somente por uma outra norma imperativa.

²¹ Ver notas 167 e 168.

²² PELLET, Alain. What normativity for the responsibility to protect? In *La Responsabilité de Proteger, dix ans après*. Paris : Editions Pedone, 2013, p. 189.

²³ HART, Herbert L.A. *O conceito de direito*. Lisboa: Editora Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

Entendo, contudo, que a Responsabilidade de Proteger deve ser vista como uma nova unidade semântica que remete a um conceito político. É necessário, para que se compreenda seu sentido, afastar-se do significado individual dos termos que a compõe e tomar a expressão como uma unidade indivisível²⁴.

1.2 Desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger

O Estatuto da Corte Internacional da Justiça (CIJ), em seu artigo 38²⁵, define que as fontes do direito internacional são os tratados, o costume internacional e os princípios gerais de direito²⁶. Como não existe tratado sobre a Responsabilidade de Proteger e tampouco a nascente doutrina é considerada um princípio geral de direito, a dúvida é se ela poderia ser vista como uma norma costumeira após a adoção unânime pelos Estados no World Summit Outcome.

Uma vez que a Responsabilidade de Proteger foi adotada pela Assembleia Geral da ONU, no Summit Outcome Document²⁷, não se pode afirmar que se criou um acordo vinculante entre as partes. A Assembleia Geral da ONU emite recomendações que não vinculam os Estados, esse órgão não tem o poder de criar normas internacionais, mas pode revelar a existência de um costume internacional, ao pôr em evidência a *opinio*

²⁴ CHAUMETTE, Anne-Laure. La Responsabilité de Proteger, interrogations sémantiques. In *La Responsabilité de Proteger, dix ans après*. Paris : Editions Pedone, 2013, p. 15-16.

²⁵ Artigo 38 do Estatuto da CIJ: “A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: a. as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes; b. o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito; c. os princípios gerais de direito, reconhecidos pelas nações civilizadas; d. sob ressalva da disposição do Artigo 59, as decisões judiciais e a doutrina dos juristas mais qualificados das diferentes nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito”.

²⁶ Há ainda duas fontes de direito internacional que não constam no artigo 38 do Estatuto da CIJ: atos unilaterais dos Estados, desde que sejam públicos e o Estado em questão tenha a vontade de se obrigar pelo ato; e decisões de organizações internacionais, quando a decisão for produzida por órgão competente da organização, o que pode ser averiguado por meio de seu tratado constitutivo. No caso da ONU, de acordo com o artigo 25 da Carta da ONU combinado com o capítulo VII, o Conselho de Segurança pode emitir resoluções obrigatórias, que são fonte do direito internacional, enquanto a Assembleia Geral somente emite recomendações. Para maiores informações sobre essas duas fontes do direito internacional, ver: MELLO, Celso D. Albuquerque de. *Curso de Direito Internacional Público*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p.303-311 e 313-316.

²⁷ Parágrafos 138 e 139 do Summit Outcome Document.

juris e a prática reiterada dos Estados²⁸. Do mesmo modo, a Assembleia Geral pode promover consensos importantes para posteriores tratados.

Se não se pode afirmar que houve a criação de um costume internacional no Summit Outcome, a dúvida que persiste é se os desenvolvimentos posteriores da Responsabilidade de Proteger lhe atribuíram natureza legal. É preciso, portanto, examinar a posição dos Estados a partir do Summit Outcome 2005 até hoje, de modo a averiguar se os elementos material e psicológico necessários para o surgimento de uma norma costumeira estão presentes na nova doutrina.

1.2.1 Relatório da ICISS

A parte do Summit Outcome Document, de 2005, relativa à Responsabilidade de Proteger foi largamente baseada nos trabalhos da ICISS e nas contribuições do UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change²⁹ e do relatório *In Larger Freedom* do Secretário-Geral da ONU³⁰, sendo imprescindível conhecê-los para melhor apreender o debate suscitado na Assembleia Geral da ONU.

A ideia da Responsabilidade de Proteger teve influência direta do trabalho realizado anteriormente por Francis M. Deng e Roberta Cohen sobre a questão dos deslocados internos³¹. Diante do grande número de deslocados forçados internamente e da inexistência de um arcabouço legal internacional que protegesse essas pessoas, o Secretário-Geral da ONU, em 1992, designou Francis Deng como seu representante para os deslocados internos com a missão de desenvolver medidas que ampliassem a proteção específica desse grupo vulnerável.

²⁸ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. Legalidade da Ameaça ou do Uso de Armas Nucleares, Parecer Consultivo, de julho de 1996. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=e1&p3=4&case=95> [acesso em 03/10/2013]

²⁹ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE. A More Secure World: Our Shared Responsibility.)A/59/565) (2004).

³⁰ ANNAN, Kofi. *In Larger Freedom – towards development, security and human rights for all*. (A/59/2005) (setembro de 2005).

³¹ Apesar do reconhecimento posterior de diversos membros da ICISS em relação à influência da noção de soberania como responsabilidade nos trabalhos da Comissão, chama atenção o fato de que não consta no relatório final da ICISS essa “dívida intelectual”.

Em 1998, como resultado desse trabalho, foram publicados os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos³², que, apesar de não ser um documento vinculante, contribui para guiar ações políticas e humanitárias. Essa contribuição foi importante para a posterior criação da Responsabilidade de Proteger, uma vez que esta trouxe a ideia da soberania como responsabilidade³³ e a da necessidade de proteção internacional das pessoas que se encontram em seu país de origem³⁴.

O princípio básico da Responsabilidade de Proteger é justamente o conceito de soberania como responsabilidade, o que deixa claro a semelhança conceitual entre a nova doutrina e o regime de proteção dos deslocados internos³⁵. Segundo a ICISS:

State sovereignty implies responsibility, and the primary responsibility for the protection of its people lies with the state itself. Where a population is suffering serious harm, as a result of internal war, insurgency, repression or state failure, and the state in question is unwilling or unable to halt or avert it, the principle of non-intervention yields to the international responsibility to protect.³⁶

A Responsabilidade de Proteger, portanto, refere-se a dois tipos de destinatários (Estados cuja população encontra-se em perigo e a comunidade internacional) e compõe-se de três dimensões:

1. Responsabilidade de prevenir: lidar com as causas do problema.
2. Responsabilidade de reagir: responder por intermédio de meios pacíficos de soluções de controvérsias e/ou ações coercitivas, que podem ser sanções econômicas, perseguição internacional e, em último caso, intervenção armada.
3. Responsabilidade de reconstruir: providenciar assistência para a reconstrução e reconciliação do país afetado, de modo a eliminar as causas que geraram a intervenção.

³² Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, de 1998. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos%20da%20ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf?view=1 [acesso em 02/10/2013].

³³ Preferiu-se manter o termo responsabilidade, como aparece nos trabalhos de Francis Deng (*sovereignty as responsibility*). Deve-se, contudo, não entender responsabilidade em seu sentido estritamente jurídico, isto é, como uma norma secundária. Responsabilidade, neste caso, envolve tanto responsabilidade em seu sentido técnico-jurídico quanto obrigação (norma primária) e mesmo tarefas gerais (*general tasks*).

³⁴ Essa discussão é retomada e aprofundada no Capítulo 2.

³⁵ Maiores informações sobre as semelhanças e as diferenças entre a Responsabilidade de Proteger e os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos podem ser encontradas no Capítulo 2.

³⁶ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, p. XI.

Deve-se ressaltar que a intervenção, segundo a ICISS, consiste em três tipos de coerção: sanções econômicas e embargos de armas; perseguição penal internacional; e uso da força armada³⁷. Esta deve ser uma medida excepcional, sendo utilizada apenas em última instância³⁸.

Essa abordagem mais holística da Responsabilidade de Proteger, prevendo medidas de prevenção, reação e reconstrução, foi um dos elementos utilizados pela ICISS para diferenciar a nova doutrina do conceito de intervenção humanitária. Segundo a ICISS:

The Commission is of the view that the debate about intervention for human protection purposes should focus not on “the right to intervene” but on “the responsibility to protect.” The proposed change in terminology is also a change in perspective, reversing the perceptions inherent in the traditional language, and adding some additional ones:

(...)

Thirdly, the responsibility to protect means not just the “responsibility to react,” but the “responsibility to prevent” and the “responsibility to rebuild” as well. It directs our attention to the costs and results of action versus no action, and provides conceptual, normative and operational linkages between assistance, intervention and reconstruction³⁹.

A ICISS, dessa forma, desenvolveu uma abordagem muito mais multifacetada do que a noção de intervenção humanitária. A concepção da ICISS é a de que se deve privilegiar a responsabilidade de prevenir⁴⁰, o que parece ser acertado, uma vez que a prevenção não só é capaz de evitar uma intervenção armada, como também reduz os custos políticos e econômicos decorrentes das responsabilidades de reagir e de reconstruir. Caso ocorra uma intervenção armada, segundo a doutrina, deve haver um comprometimento genuíno da comunidade internacional no intuito de construir uma paz duradoura e de promover a boa governança e o desenvolvimento sustentável⁴¹.

Um segundo argumento que indica a diferença entre a intervenção humanitária e a Responsabilidade de Proteger é a tentativa da ICISS de superar o choque entre soberania e intervenção por meio da ideia de complementaridade. A Comissão argumentou que a “responsabilidade primária” de proteger a população recai sobre o Estado onde ela

³⁷ Ibid, p. 29-31.

³⁸ Ibid, parágrafo 4.1.

³⁹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, parágrafo 2.29.

⁴⁰ No Capítulo 3, será analisada em detalhe a Responsabilidade de Prevenir.

⁴¹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, parágrafo 5.1.

se encontra. Caso o Estado não queira ou seja incapaz de protegê-la cabe à comunidade internacional agir em seu lugar⁴². O uso da noção de complementaridade ocorreu em parte para que se conseguisse maior apoio dos Estados em torno da nova doutrina, ao reduzir o temor de que sua soberania seria afetada pela Responsabilidade de Proteger⁴³. Ademais, partiu-se do princípio de que as autoridades domésticas normalmente estão em melhor posição para tomar as medidas necessárias e gozam de maior legitimidade na tomada de decisões que envolvam seus próprios interesses.

Contudo, a ideia de complementaridade pode tornar-se uma “armadilha”, na medida em que o argumento de que os Estados detêm a “responsabilidade primária” pode ser utilizado mais como uma forma de restrição do que de envolvimento do Conselho de Segurança e da comunidade internacional na resolução de crises humanitárias, assim como uma estratégia de autoridades domésticas para evitar intervenções⁴⁴.

Carsten Stahn resume bem os riscos que a noção de complementaridade pode trazer:

This risk looms particularly large in the case of paragraph 139 of the Outcome Document, which indicates that, in principle, collective action shall be taken only if national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing, or crimes against humanity. The meaning of the term "manifestly fails" is unclear. Moreover, the requirement of manifest failure may be used as an additional means to challenge the legality and timing of collective security action. Nonfailure may be invoked as a defense in a double sense, both prior to international engagement and following any such deployment. Domestic authorities may invoke their primary responsibility to argue that international actors are either not yet competent to assume control or no more entitled to exercise such protection than local actors⁴⁵.

Um terceiro ponto ressaltado pela ICISS para diferenciar sua proposição da intervenção humanitária é a mudança de perspectiva. A Responsabilidade de Proteger aborda o dilema da intervenção da perspectiva daqueles que procuram ou precisam de proteção e não a partir dos interesses dos responsáveis por comandar a intervenção (direito de intervenção)⁴⁶. Importante notar, neste ponto, que a ICISS, ao pôr o foco da

⁴² Ibid, parágrafos 2.29 e 2.30.

⁴³ A ideia de complementaridade foi utilizada não apenas no relatório da ICISS, mas também no do High-Level Panel on Threats, Challenges and Changes, do Secretário-Geral (*In Larger Freedom*) e do Summit Outcome, que serão analisados nos próximos tópicos.

⁴⁴ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 116-117.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid, p. 103.

discussão naqueles que necessitam de proteção, estabeleceu situações-limite (“justas causas”) para que a Responsabilidade de Proteger pudesse ser invocada.

De acordo com a ICISS, as justas causas para uma intervenção armada são:

(i) large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; (ii) large scale “ethnic cleansing,” actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape⁴⁷.

Esse critério relaciona-se ao vínculo entre direito e moral e a avaliação da guerra com base em seus motivos – a doutrina do *jus ad bellum* –, tentando limitar as possibilidades do recurso à força, ao determinar a justiça dos motivos invocados para justificar esse uso⁴⁸.

A esse princípio basilar juntam-se quatro princípios precaucionários: (i) intenção correta: conter ou evitar o sofrimento humano; (ii) último recurso: recorrer à intervenção armada apenas quando meios não militares forem incapazes de solucionar o problema; (iii) medidas proporcionais: mínimo necessário para assegurar a proteção população; (iv) prognóstico razoável: deve haver uma chance razoável de reduzir o sofrimento humano, não podendo a ação ser pior que a inação⁴⁹.

Por fim, segundo a ICISS a autoridade competente para promover a “responsabilidade internacional de proteger” seria primariamente o Conselho de Segurança:

A. There is no better or more appropriate body than the United Nations Security Council to authorize military intervention for human protection purposes. The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority, but to make the Security Council work better than it has.

B. Security Council authorization should in all cases be sought prior to any military intervention action being carried out. Those calling for an intervention should formally request such authorization, or have the Council raise the matter on its own initiative, or have the Secretary-General raise it under Article 99 of the UN Charter.

⁴⁷ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, parágrafo 4.19.

⁴⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 163.

⁴⁹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, parágrafo 8.28.

C. The Security Council should deal promptly with any request for authority to intervene where there are allegations of large scale loss of human life or ethnic cleansing. It should in this context seek adequate verification of facts or conditions on the ground that might support a military intervention.

D. The Permanent Five members of the Security Council should agree not to apply their veto power, in matters where their vital state interests are not involved, to obstruct the passage of resolutions authorizing military intervention for human protection purposes for which there is otherwise majority support.

E. If the Security Council rejects a proposal or fails to deal with it in a reasonable time, alternative options are: I. consideration of the matter by the General Assembly in Emergency Special Session under the “Uniting for Peace” procedure; and II. action within area of jurisdiction by regional or sub-regional organizations under Chapter VIII of the Charter, subject to their seeking subsequent authorization from the Security Council.

F. The Security Council should take into account in all its deliberations that, if it fails to discharge its responsibility to protect in conscience-shocking situations crying out for action, concerned states may not rule out other means to meet the gravity and urgency of that situation – and that the stature and credibility of the United Nations may suffer thereby⁵⁰.

Ao atribuir ao Conselho de Segurança a competência para intervir em países que sofrem determinadas crises humanitárias, a ICISS, sabedora das divisões políticas no órgão, buscou alternativas em casos de paralisia do Conselho. A restrição do uso do veto em questões humanitárias, o procedimento do “Unidos pela Paz” (*Uniting for Peace*) e a ação de organizações regionais ou sub-regionais com posterior aval do Conselho de Segurança são as três soluções apresentadas para contornar os problemas advindos da inação do Conselho de Segurança. As três alternativas, no entanto, sofrem sérios problemas para serem implementadas.

Primeiramente, o debate sobre a limitação do uso do veto faz parte de uma discussão mais ampla sobre se o Conselho de Segurança tem discricção total na sua atuação, não se submetendo a nenhum limite legal. Esse posicionamento era o mais aceito e não trazia maiores problemas diante da paralisia do Conselho de Segurança durante a Guerra Fria⁵¹.

O aumento das atividades do Conselho de Segurança nas últimas décadas, no entanto, trouxe a questão dos limites jurídicos de suas ações. Segundo o artigo 39 da Carta da ONU, “o Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a

⁵⁰ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, p. XII-XIII.

⁵¹ PETERS, Anne. The responsibility to protect and the permanent Five: the obligation to give reasons for a veto. In NOLLKAEMPER, André; HOFFMANN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 200.

paz e a segurança internacionais”. O artigo 39, dessa forma, possibilita ao Conselho de Segurança ampla margem de apreciação sobre as situações de fato e seus efeitos legais. Contudo, essa discricionariedade está limitada pelos artigos 2 e 24 da Carta da ONU, uma vez que devem ser respeitados a igualdade soberana dos Estados e os objetivos e princípios da Carta.

Poderia, assim, a inação do Conselho de Segurança, resultante de um ou mais vetos, ser considerada ilegal? A resposta depende do entendimento sobre se a nova doutrina impõe uma obrigação de proteger ao Conselho de Segurança, pois seria extremamente difícil limitar a ação do Conselho com base nos artigos 2 e 24 da Carta da ONU. Primeiro porque seria despropositado considerar o veto como um desrespeito à igualdade soberana dos Estados, já que a inação do Conselho evitaria propriamente a intervenção. Em relação ao descumprimento dos objetivos e princípios da Carta de São Francisco, haveria um dilema praticamente insuperável, na medida em que há a previsão de respeito tanto dos direitos humanos quanto da soberania, cujo corolário é a não intervenção. Dessa maneira, o veto somente poderia ser entendido como um ato ilegal se houvesse obrigação de proteger por parte do Conselho de Segurança. Caso contrário, como entendo, não existe essa obrigação, uma vez que os Estados até o momento não a aceitaram⁵².

Em relação ao procedimento do “Unidos pela Paz”, é preciso lembrar que ele foi criado em 1950 diante da paralisia do Conselho de Segurança. A União Soviética opunha-se a qualquer medida proposta pelo Conselho de Segurança para a Guerra na Coreia e a solução encontrada foi a aprovação da Resolução 377 A (V) pela Assembleia Geral da ONU⁵³. Segundo essa resolução, a Assembleia Geral poderia, caso julgasse necessário, recomendar ação coletiva, incluindo o uso da força⁵⁴.

O problema principal de entender o “Unidos pela Paz” como alternativa para a paralisia do Conselho de Segurança é que, nas poucas vezes em que esse procedimento foi utilizado, houve necessidade do consentimento do Estado em que ocorreu a intervenção. Não se criou, portanto, uma nova base jurídica, fora do Capítulo VII, para autorizar o uso da força pela Assembleia Geral da ONU, quando inexistente o

⁵² Este argumento será desenvolvido mais adiante, quando se analisará o posicionamento dos países e ficará claro que não há consenso sobre como se implementar a Responsabilidade de Proteger. Demonstrar-se-á que, justamente em função dessa discordância, não se pode falar em uma prática reiterada e consistente dos Estados, o que põe em xeque a ideia de que a doutrina seria uma nova norma internacional, ou mais precisamente, um costume internacional.

⁵³ ONU. Assembleia Geral. Resolução 377 A (V) (3 de novembro de 1950).

⁵⁴ Para maiores informações, ver TOMUSCHAT, Christian. Uniting for Peace. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ufp/ufp.html>. [acesso em 11/10/2013]

consentimento do Estado em questão⁵⁵. Ademais, o procedimento estabelecido pela Resolução 377 caiu em desuso, o que é um reflexo da dificuldade de se recorrer ao uso da força sem apoio dos membros permanentes do Conselho de Segurança e de se alcançar o *quorum* de três quartos dos votos necessários na Assembleia Geral da ONU. Dessa forma, a ideia proposta pela ICISS é praticamente inviável, sendo difícil vislumbrar qualquer possibilidade de que seja implementada e sirva como alternativa para a inação do Conselho de Segurança.

Por fim, a possibilidade de que organizações regionais ou sub-regionais, em resposta à paralisia do Conselho de Segurança, possam utilizar a força em áreas sob sua jurisdição, buscando posterior aprovação do Conselho coloca diversos problemas, já que a Carta da ONU dispõe que nenhuma ação coercitiva será levada a cabo sem autorização do Conselho de Segurança⁵⁶. Não há, assim, previsão jurídica que autorize o uso da força por parte de organizações regionais com consentimento posterior do Conselho de Segurança. Tampouco há qualquer prática consistente dos Estados nesse sentido⁵⁷, o que poderia levar a uma interpretação diferente da Carta da ONU nessa questão. Se essa prática vislumbrada pela ICISS fosse apoiada pelos Estados, haveria significativa mudança na regulação do uso da força no cenário internacional, que poderia ser feita *a posteriori* pelo Conselho de Segurança⁵⁸.

Apesar dos problemas apresentados, o relatório da ICISS conseguiu angariar amplo apoio por diversas razões. Primeiro, evitou-se qualquer posicionamento sobre a legitimidade ou legalidade de intervenções não autorizadas pelo Conselho de Segurança. Segundo, a Comissão apresentou diversas maneiras pelas quais se poderia exercer a Responsabilidade de Proteger, como, por exemplo, assistência humanitária,

⁵⁵ AMNÉUS, Diana. Has humanitarian intervention become part of international law under responsibility to protect doctrine?. In NOLLKAEMPER, André; HOFFMAN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 162.

⁵⁶ Artigo 53 (1) da Carta da ONU: “O conselho de Segurança utilizará, quando for o caso, tais acordos e entidades regionais para uma ação coercitiva sob a sua própria autoridade. Nenhuma ação coercitiva será, no entanto, levada a efeito de conformidade com acordos ou entidades regionais sem autorização do Conselho de Segurança, com exceção das medidas contra um Estado inimigo como está definido no parágrafo 2 deste Artigo, que forem determinadas em consequência do Artigo 107 ou em acordos regionais destinados a impedir a renovação de uma política agressiva por parte de qualquer desses Estados, até o momento em que a Organização possa, a pedido dos Governos interessados, ser incumbida de impedir toda nova agressão por parte de tal Estado.”

⁵⁷ As fortes críticas de diversos Estados, incluindo a China e a Rússia, quanto à intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Kosovo, em 1999, são exemplo da inexistência de consenso acerca do uso da força sem autorização do Conselho de Segurança.

⁵⁸ Há apenas duas exceções à proibição da ameaça ou do uso da força nas relações internacionais. A Carta de São Francisco permite o uso da força em caso de legítima defesa individual ou coletiva (art. 51) ou quando o Conselho de Segurança determinar o uso da força para a manutenção ou restabelecimento da paz e segurança internacionais (art. 42).

econômica e mesmo militar. Por fim, a ICISS designou o Conselho de Segurança como o *locus* por excelência de qualquer decisão sobre intervenção por motivos humanitários, não excluindo, no entanto, outros atores como a Assembleia Geral da ONU, organizações regionais ou sub-regionais ou coalizões de Estados⁵⁹.

Finalmente em relação à natureza jurídica da Responsabilidade de Proteger, a ICISS admitiu que não há base suficiente para considerar a doutrina uma nova norma costumeira apesar desta ser respaldada em diversos instrumentos legais.

It is arguable that what the Security Council has really been doing in these cases is giving credence to what we described in Chapter 2 as the emerging guiding principle of the “responsibility to protect,” a principle grounded in a miscellany of legal foundations (human rights treaty provisions, the Genocide Convention, Geneva Conventions, International Criminal Court statute and the like), growing state practice – and the Security Council’s own practice. If such a reliance continues in the future, it may eventually be that a new rule of customary international law to this effect comes to be recognized, but as we have already acknowledged it would be quite premature to make any claim about the existence now of such a rule⁶⁰.

A posição da ICISS parece acertada, uma vez que não existem elementos que corroborem a afirmação de que houve o surgimento de um costume internacional. Como ensina Celso D. Albuquerque de Mello,

O costume tem dois elementos: o material, que é o uso, e o subjetivo, que é geralmente aceito como sendo a *‘opinio juris vel necessitatis’*.

A uniformidade não precisa ser em todos os detalhes, mas apenas substancialmente (Brownlie).

Devendo-se salientar que no DI (direito internacional) não existe um prazo determinado para que surja um costume internacional, sendo suficiente ‘provar que tal regra é reconhecida como sendo direito’ (Basdevant) [...]. A outra característica do elemento material é a generalidade (espaço), isto é, que ele seja seguido por uma parcela da sociedade da sociedade internacional. Uma norma costumeira rejeitada por grande parte dos Estados perde, em consequência, a sua generalidade. Podemos concluir que o elemento material está caracterizado pelas coordenadas de tempo e espaço.

[...]. A maioria dos doutrinadores aceita este elemento no sentido tradicional de que os atos praticados (o uso) precisam ser realizados com ‘a convicção de que os mesmos, de acordo com o Direito Internacional, são obrigatórios’ (Accioly).

Este elemento tem a vantagem de distinguir o costume do uso, isto é, de diferenciar uma norma jurídica obrigatória que, quando violada, acarreta a responsabilidade internacional, de uma prática não obrigatória e que, se violada, não acarreta a responsabilidade.

⁵⁹ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 104.

⁶⁰ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, parágrafo 6.17.

[...]. Diante do exposto, podemos definir o costume como sendo: ‘a prática geral aceita como sendo um novo direito’⁶¹.

Quando do lançamento do relatório da ICISS que propôs a Responsabilidade de Proteger, era impossível averiguar a *opinio juris* dos Estados, porque estes obviamente não conheciam a nova doutrina. Em relação ao elemento material (o uso), a discussão é mais complexa, já que se pode dividir o novo conceito em dois: obrigação dos Estados de proteger sua população e obrigação da comunidade internacional de assistir os Estados para que consigam exercer essa “responsabilidade” e de intervir caso falhem em exercê-la.

A primeira obrigação está bem-estabelecida em diversos instrumentos legais, como os referidos acima pela ICISS, não havendo dúvida do dever dos Estados para com sua população. Não há criação de novas responsabilidades, mas uma reafirmação de obrigações aceitas anteriormente. A segunda obrigação é a que traz maiores controvérsias, pois é necessário comprovar que os Estados aceitaram novas obrigações para a comunidade internacional. Assim, tentarei elucidar, ao longo deste capítulo, se existe o consentimento dos Estados e a generalidade (o uso), indispensáveis para a criação de um costume internacional. Ademais, afirmar que a nova doutrina é uma norma internacional significa esclarecer quais obrigações são devidas aos Estados e às organizações internacionais quando a “responsabilidade” passa para a comunidade internacional. E, ao definir obrigações, necessariamente é preciso compreender quais seriam as responsabilidades internacionais caso haja falha em cumprir as obrigações estabelecidas.

1.2.2 Relatório do High-Level Panel

O relatório do High-Level Panel on Threats, Challenges and Change⁶², de 2004, fez parte de uma estratégia, promovida pelo Secretário-Geral, de reforma da

⁶¹ MELLO, Celso D. Albuquerque de. *Curso de Direito Internacional Público*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p.292-294.

⁶² HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE. A More Secure World: Our Shared Responsibility. (A/59/565) (2004).

Organização das Nações Unidas⁶³. Nesse contexto, o High-Level Panel (HLP) decidiu incluir a Responsabilidade de Proteger em seu relatório, pois entendeu que a nova doutrina era interessante para fortalecer o sistema de segurança previsto na Carta da ONU.

De acordo com o HLP,

There is a growing recognition that the issue is not the “right to intervene” of any State, but the “responsibility to protect” of **every State** when it comes to people suffering from avoidable catastrophe — mass murder and rape, ethnic cleansing by forcible expulsion and terror, and deliberate starvation and exposure to disease. And there is a growing acceptance that while sovereign Governments have the primary responsibility to protect their own citizens from such catastrophes, when they are unable or unwilling to do so that responsibility should be taken up by the wider international community (...)⁶⁴.

Essa passagem mostra que o escopo da Responsabilidade de Proteger é impreciso no relatório do painel. Mesmo que este enfatize, como o fez a ICISS, a “responsabilidade primária” do Estado para com sua população, quando esta é transferida para a comunidade internacional, não fica claro se a Responsabilidade de Proteger é passada do Estado para todos os outros Estados ou se é apenas uma forma de relembrar a natureza *erga omnes*⁶⁵ das obrigações internacionais que invocam a Responsabilidade de Proteger, como genocídio, tortura e graves violações das Convenções de Genebra de 1949⁶⁶.

Diferentemente da ICISS, o HLP não propõe diretamente que os membros permanentes do Conselho de Segurança abram mão do veto nos casos de graves crises humanitárias previstos. O relatório do HLP é mais sutil e realista em sua proposição,

⁶³ Não apenas a Responsabilidade de Proteger foi endossada pelo High-level Panel. Foi também proposta a criação da Comissão de Construção da Paz (Peacebuilding Commission) e o aprimoramento da antiga Comissão de Direitos Humanos, que, em 2007, tornou-se Conselho de Direitos Humanos. Fica, por conseguinte, evidente a importância desse relatório nas recentes reformas conduzidas no âmbito da ONU.

⁶⁴ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE. Relatório A More Secure World: Our Shared Responsibility. UN Doc. A/59/565 (2004), parágrafo 201. (grifo nosso)

⁶⁵ A Corte Internacional de Justiça, no caso *Barcelona Traction*, reafirmou que obrigações *erga omnes* derivam de casos como agressão, genocídio e princípios e normas relativos aos direitos humanos básicos, incluindo a proibição da discriminação racial e da escravidão. *Barcelona Traction, Light & Power Co.* Julgamento de 5 de fevereiro de 1970. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5389.pdf> [acesso em 04/10/2013]

⁶⁶ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 105.

demandando que os membros permanentes usem o veto de modo mais responsável, ou nas palavras do painel, apenas quando houver algum interesse vital em xeque⁶⁷.

Outra diferença em relação ao relatório da ICISS, é que o HLP não considerou a possibilidade da Responsabilidade de Proteger ser invocada por coalizões de Estados ou organizações regionais sem o aval do Conselho de Segurança. Como consta no relatório,

Recent experience has demonstrated that regional organizations can be a vital part of the multilateral system. Their efforts need not contradict United Nations efforts, nor do they absolve the United Nations of its primary responsibilities for peace and security. The key is to organize regional action within the framework of the Charter and the purposes of the United Nations, and to ensure that the United Nations and any regional organization with which it works do so in a more integrated fashion than has up to now occurred. This will require that:

- (a) Authorization from the Security Council should in all cases be sought for regional peace operations, recognizing that in some urgent situations that authorization may be sought after such operations have commenced; (...)⁶⁸

Apesar de o HLP defender abertamente a necessidade do Conselho de Segurança estar presente em qualquer operação em que envolva o uso da força, o parágrafo 272 (A) do relatório abre uma possibilidade de que essa autorização seja *post facto* em casos de urgência⁶⁹.

1.2.3 Relatório *In Larger Freedom*

O então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, no relatório *In Larger Freedom*⁷⁰, promoveu uma mudança estratégica interessante na abordagem da Responsabilidade de Proteger, ao transferir o conceito da seção sobre o uso da força para aquela que versa sobre o direito à vida digna, de modo a evitar a vinculação direta da nova doutrina com intervenção armada. Nesse contexto, a Responsabilidade de Proteger foi associada a um debate mais amplo promovido pelo Secretário-Geral da

⁶⁷ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE. Relatório A More Secure World: Our Shared Responsibility. UN Doc. A/59/565 (2004), parágrafo 256.

⁶⁸ HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE. Relatório A More Secure World: Our Shared Responsibility. UN Doc. A/59/565 (2004), parágrafo 272.

⁶⁹ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 106.

⁷⁰ ANNAN, Kofi. In Larger Freedom – towards development, security and human rights for all. (A/59/2005) (setembro de 2005).

ONU que buscava promover o comprometimento dos países com a segurança humana⁷¹ e o Estado de Direito⁷².

No relatório, ao abordar-se o uso da força no âmbito da Responsabilidade de Proteger, que deveria ser utilizada somente em última instância, não se buscou estabelecer alternativas às prerrogativas do Conselho de Segurança, mas sim fazê-lo funcionar melhor. Como se afirma no relatório,

The task is not to find alternatives to the Security Council as a source of authority but to make it work better. When considering whether to authorize or endorse the use of military force, the Council should come to a common view on how to weigh the seriousness of the threat; the proper purpose of the proposed military action; whether means short of the use of force might plausibly succeed in stopping the threat; whether the military option is proportional to the threat at hand; and whether there is a reasonable chance of success. By undertaking to make the case for military action in this way, the Council would add transparency to its deliberations and make its decisions more likely to be respected, by both Governments and world public opinion. I therefore recommend that the Security Council adopt a resolution setting out these principles and expressing its intention to be guided by them when deciding whether to authorize or mandate the use of force⁷³.

No mesmo parágrafo citado, observa-se que o Secretário-Geral também faz referência aos cinco critérios de legitimidade do HLP⁷⁴ para o uso da força, que é restringida ao âmbito do Conselho de Segurança, de maneira a aumentar a legitimidade da atuação do Conselho. Nesse sentido, apesar de o relatório não proibir a possibilidade de ação armada unilateral, infere-se, com base no foco dado ao Conselho de Segurança e no silêncio em relação a meios alternativos para realizar intervenções por motivos humanitários, que há certa relutância em aceitar qualquer ação armada sem autorização do Conselho de Segurança⁷⁵. Neste ponto, percebe-se uma tentativa discreta do

⁷¹ A segurança humana é um conceito mais amplo e holístico do que a noção tradicional de segurança, incluindo pobreza, desemprego, terrorismo, crime organizado, degradação ambiental, fluxo migratório, etc. Há mudança de foco da segurança dos Estados para os indivíduos, estes se tornam o referencial da segurança. No Capítulo 2, essa discussão é retomada. Para maiores informações, ver também: EDWARDS, Alice; FERSTMAN, Carla (orgs.). *Human Security and Non-Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

⁷² ANNAN, Kofi. *In Larger Freedom*, pts I (C), II (A).

⁷³ Ibid, parágrafo 126.

⁷⁴ O HLP fala em *seriousness of threat, proper purpose, last resort, proportional means and balance of consequences*. Ver HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE. *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. (A/59/565) (2004), p. 13.

⁷⁵ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 107-108.

Secretário-Geral de impedir a possibilidade de ações unilaterais, o que, como visto, não foi discutido no relatório da ICISS e do HLP.

1.2.4 World Summit Outcome

Os três documentos discutidos acima trouxeram a base sobre a qual os Estados aceitaram por unanimidade a doutrina da Responsabilidade de Proteger. Novas mudanças foram feitas em relação aos relatórios apresentados, algumas contribuíram para o desenvolvimento da nova doutrina, enquanto outras limitaram o alcance desta. Ao longo deste tópico, ficará evidente que, apesar da unanimidade em torno da adoção da Responsabilidade de Proteger, não se pode afirmar que houve ou há consenso entre os Estados sobre o significado do novo conceito, o que impede que haja uma prática consistente em sua aplicação. Ao indicar os dissensos entre os Estados, que até o momento não foram superados, torna-se impossível compreender a nova doutrina como uma nova norma internacional. Isso não significa que a Responsabilidade de Proteger seja desprovida de qualquer base normativa - pois, como visto, ela remete a diversas normas e obrigações internacionais bem-estabelecidas no direito internacional -, mas sim que não se criaram novas obrigações para os Estados e para a comunidade internacional.

Em 2005, com a aprovação de uma resolução conhecida como *Summit Outcome Document*, a Assembleia Geral da ONU instituiu o conceito da Responsabilidade de Proteger, que reflete a “responsabilidade” dos Estados e da comunidade internacional frente às mais graves violações de direitos humanos e humanitários. Nesse sentido, se um Estado, que tem a “responsabilidade” precípua de proteger sua população contra crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e limpeza étnica, não for capaz de fazê-lo, a sociedade internacional, por meio do Conselho de Segurança das Nações Unidas, pode tomar medidas coletivas pacíficas (capítulos VI e VIII da Carta da ONU) ou cogentes (capítulo VII), para garantir a proteção da população afetada⁷⁶.

A parte relativa à Responsabilidade de Proteger encontra-se em três parágrafos do Summit Outcome Document:

⁷⁶ Parágrafo 139 do Summit Outcome Document, de 2005.

138. Each individual State has the responsibility to protect its populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. This responsibility entails the prevention of such crimes, including their incitement, through appropriate and necessary means. We accept that responsibility and will act in accordance with it. The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability.

139. The international community, through the United Nations, also has the responsibility to use appropriate diplomatic, humanitarian and other peaceful means, in accordance with Chapters VI and VIII of the Charter, to help protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. In this context, we are prepared to take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council, in accordance with the Charter, including Chapter VII, on a case-by-case basis and in cooperation with relevant regional organizations as appropriate, should peaceful means be inadequate and national authorities manifestly fail to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity. We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law. We also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out.

140. We fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide.

No parágrafo 138, os Estados reconheceram sua obrigação precípua de proteger a população que se encontra em seu território ou jurisdição contra os quatro crimes elencados. No parágrafo seguinte, há o reconhecimento da “responsabilidade” da comunidade internacional de promover ação coletiva, por meio do Conselho de Segurança, contra Estados que falharam em sua obrigação.

A inovação do Summit Outcome Document é a mudança das situações-limite apresentadas pela ICISS que podem levar à aplicação da Responsabilidade de Proteger. Não há mais referência genérica às causas que permitem invocar a doutrina⁷⁷. No Outcome Document, são listados crimes que estão bem-definidos no direito internacional⁷⁸. Essa mudança foi positiva para o desenvolvimento da doutrina, pois, ao

⁷⁷ A ICISS refere-se a duas justas causas que poderiam ensejar a Responsabilidade de Proteger: (i) large scale loss of life, actual or apprehended, with genocidal intent or not, which is the product either of deliberate state action, or state neglect or inability to act, or a failed state situation; (ii) large scale “ethnic cleansing,” actual or apprehended, whether carried out by killing, forced expulsion, acts of terror or rape” (parágrafo 4.19 do relatório da ICISS).

⁷⁸ São quatro os crimes elencados: crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. O último é o único que não possui uma definição clara e, dependendo do contexto em que é

basear-se em crimes internacionais tipificados, reduziram-se potenciais incertezas na sua aplicação e implementação.

O lado negativo do acordo foi a ausência de qualquer critério para a aplicação da Responsabilidade de Proteger. A decisão de não incluir os princípios precaucionários⁷⁹ foi errônea, mas não surpreende, uma vez que os Estados optaram por ter maior liberdade em sua avaliação e decisão em um tema extremamente sensível. Entretanto, a ausência de parâmetros mais claros reforça o temor de que a Responsabilidade de Proteger não consiga superar um dos maiores problemas da noção de intervenção humanitária que era a seletividade política. Essa seletividade é um dos principais entraves para o avanço da nova doutrina, pois diversos países externam o receio de que a Responsabilidade de Proteger seja apenas uma nova roupagem para a antiga prática intervencionista dos Estados mais poderosos, ou em outras palavras, uma nova forma de dominação e de imperialismo⁸⁰.

1.2.4.1 Negociação do Summit Outcome Document

Analisar as negociações sobre o acordo que instituiu a Responsabilidade de Proteger é imprescindível para apreender a intenção dos Estados de criar uma nova obrigação legal.

O governo do Canadá não apenas patrocinou os trabalhos da ICISS, como também foi responsável por propor a inclusão da Responsabilidade de Proteger no Summit Outcome Document, prosseguindo os esforços de implementar as recomendações da ICISS. O Summit Outcome, de 2005, foi visto como uma oportunidade de reconsiderar as proposições da ICISS sobre como superar a lacuna

cometido, pode ser enquadrado em um dos três primeiros crimes citados. Sobre esse tema, ver decisão da Corte Internacional de Justiça, no caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, de 26 de fevereiro de 2007, parágrafos 187-188 e 190. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/91/13685.pdf> [acesso em 05/10/2013]

⁷⁹ A ICISS definiu quatro princípios precaucionários em seu relatório: intenção correta; último recurso; medidas proporcionais; e prognóstico razoável. (p. XII do relatório da ICISS)

⁸⁰ A Venezuela foi um dos países que se expressou mais claramente nesse sentido. O presidente Hugo Chavez, na 60ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, argumentou que a Responsabilidade de Proteger serviria apenas aos interesses dos países poderosos, ao dar-lhes maior poder para intervir em assuntos domésticos dos países mais fracos. Para maiores detalhes, ver: www.embavenez-us.org/news.php?nid141745.

entre legalidade e legitimidade em situações de grave e generalizada violações de direitos humanos⁸¹.

Como relata Alex J. Bellamy, com exceção do Reino Unido, os membros permanentes eram céticos desde o lançamento da nova doutrina. Em 2002, quando o Conselho de Segurança discutiu a Responsabilidade de Proteger, os membros permanentes expressaram certa inquietação. Os Estados Unidos rejeitaram a ideia de haver critérios para o uso da força, o que limitaria a discricionariedade de suas decisões baseadas no interesse nacional⁸². O governo chinês se opôs à Responsabilidade de Proteger, questionando o trabalho da ICISS e ressaltando que todas as questões relativas ao uso da força no cenário internacional deveriam ser remetidas ao Conselho de Segurança. A Rússia, apesar de apoiar a retórica da Responsabilidade de Proteger, compartilhava do posicionamento chinês de que nenhuma ação armada deveria ser tomada sem a aprovação do Conselho de Segurança, já que permitir intervenções não autorizadas pelo Conselho poderia enfraquecer a Carta da ONU. A França e o Reino Unido eram os países que, no âmbito do Conselho de Segurança, defendiam a nova doutrina, mas, como os Estados Unidos, rejeitavam a ideia apoiada pela Rússia e pela China de que intervenções não autorizadas pelo Conselho deveriam ser proibidas em qualquer circunstância. Ademais, tanto a França como o Reino Unido expressaram preocupações de que um acordo sobre critérios para o uso da força não necessariamente produziria vontade política e consenso para responder efetivamente às crises humanitárias⁸³.

Não apenas no Conselho de Segurança havia dissenso, diversos Estados⁸⁴ e grupos de países, como o Movimento dos Países Não Alinhados⁸⁵, manifestaram preocupações em relação à nova doutrina. O maior temor com relação à Responsabilidade de Proteger era relacionado à soberania e ao princípio da não

⁸¹ STRAUSS, Ekkehard. A bird in the hand is worth two in the bush – on the assumed legal nature of the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 293-294.

⁸² BELLAMY, Alex J. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian intervention and 2005 World Summit. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, jun. 2006, p. 151.

⁸³ Ibid, p. 152; WELSH, Jennifer M. *Humanitarian intervention and international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 204.

⁸⁴ Por exemplo, Cuba, Índia, Irã, Paquistão, Venezuela, entre outros.

⁸⁵ O posicionamento contrário dos países membros do Movimento dos Países Não Alinhados à Responsabilidade de Proteger continha diversos graus, que iam da necessidade de debater melhor a nova doutrina e evitar que ela fosse usada como pretexto para intervencionismos em assuntos domésticos dos Estados a rejeição total do conceito. Cuba, por exemplo, foi um dos países que expressou maior rejeição à Responsabilidade de Proteger, argumentando que a doutrina serviria aos interesses daqueles que lucram com as guerras. Para maiores detalhes, ver: <http://www.iilj.org/courses/documents/DevelopingCountryStatementsonR2P.pdf> [acesso em 07/10/2013]

intervenção⁸⁶. Outra preocupação levantada com certa frequência dizia respeito à possibilidade de ação unilateral sob os auspícios da Responsabilidade de Proteger⁸⁷. Esses temores somente aumentaram após a invasão do Iraque em 2003⁸⁸.

Apesar de as maiores resistências serem oriundas de países em desenvolvimento, a nova doutrina recebeu amplo apoio dos países africanos, reflexo da existência de conceito semelhante já no Ato Constitutivo da União Africana^{89 90}.

O Ato Constitutivo representou uma mudança da ideia de não interferência, da antiga Organização da União Africana, para a de não indiferença, da União Africana⁹¹. O artigo 4 (h) do Ato Constitutivo ilustra bem essa mudança, ao estabelecer “o direito da União intervir num Estado Membro em conformidade com uma decisão da Conferência em situações graves, nomeadamente crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade”.

Igualmente significativo foi a adoção do “Ezulwini Consensus”⁹² pela União Africana em 2005. Nesse relatório, reconhece-se a autoridade do Conselho de Segurança na autorização do uso da força em situações que envolvam crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra e limpeza étnica.

O “Ezulwini Consensus”, ao se referir especificamente à Responsabilidade de Proteger, declara que:

- Authorization for the use of force by the Security Council should be in line with the conditions and criteria proposed by the Panel, but this condition should not undermine the responsibility of the international community to protect.
- Since the General Assembly and the Security Council are often far from the scenes of conflicts and may not be in a position to undertake effectively a proper appreciation of the nature and development of conflict situations, it is imperative that Regional Organisations, in areas of proximity to conflicts, are

⁸⁶ STRAUSS, Ekkehard. A bird in the hand is worth two in the bush – on the assumed legal nature of the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 294.

⁸⁷ Ibid, p. 294.

⁸⁸ BELLAMY, Alex J. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian intervention and 2005 World Summit. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, jun. 2006, p. 153.

⁸⁹ STRAUSS, Ekkehard. A bird in the hand is worth two in the bush – on the assumed legal nature of the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 294-295.

⁹⁰ UNIÃO AFRICANA. Ato Constitutivo da União Africana, de julho de 2000. Disponível em: http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/OUA/acto_constitutivo-uniao-africana.htm [acesso em 07/10/2013]

⁹¹ INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSABILITY TO PROTECT. Africa. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/africa> [acesso em 20/10/2013]

⁹² O “Ezulwini Consensus”, alcançado em março de 2005, não trata apenas da Responsabilidade de Proteger, mas faz parte de um acordo maior dos países africanos sobre pontos importantes para a reforma da ONU. Posteriormente, no Summit Outcome, realizado no mesmo ano, algumas interessantes reformas foram implementadas, incluindo a adoção da Responsabilidade de Proteger e a criação da Comissão de Construção da Paz.

empowered to take actions in this regard. The African Union agrees with the Panel that the intervention of Regional Organisations should be with the approval of the Security Council; although in certain situations, such approval could be granted “after the fact” in circumstances requiring urgent action. In such cases, the UN should assume responsibility for financing such operations.

- It is important to reiterate the obligation of states to protect their citizens, but this should not be used as a pretext to undermine the sovereignty, independence and territorial integrity of states⁹³.

Assim, há tanto o reconhecimento da autoridade do Conselho de Segurança como a defesa da participação de organizações regionais, que, por estarem mais próximas das áreas de conflito, deveriam ser autorizadas a utilizar força armada mesmo sem prévia autorização do Conselho de Segurança em casos urgentes. Esse posicionamento da União Africana levanta novamente a questão sobre a possibilidade de se recorrer ao uso da força sem autorização do Conselho de Segurança. Seria preciso averiguar se há embasamento legal na Carta da ONU, o que, como visto, não existe, ou se há um costume internacional para saber se essa medida goza de legalidade.

O Ato Constitutivo da União Africana e o “Ezulwini Consensus”, portanto, refletem o interesse dos países africanos em tratar da Responsabilidade de Proteger e temas correlatos a esta. Esse envolvimento dos Estados africanos com o tema antes do Summit Outcome, de 2005, foi responsável pelo maciço apoio dado à nova doutrina durante a reunião da Assembleia Geral da ONU que adotou a Responsabilidade de Proteger⁹⁴.

Para Alex J. Bellamy, esse consenso africano em torno da Responsabilidade de Proteger foi um dos fatores determinantes para sua adoção no Summit Outcome. Os outros foram a atuação do governo canadense e dos comissários da ICISS no convencimento de outros Estados; os trabalhos do High-Level Panel on Threats, Challenges and Change e de Kofi Annan; e do relatório dos Estados Unidos sobre a reforma da ONU, produzido por George Mitchell e Newt Gingrich⁹⁵.

⁹³ UNIÃO AFRICANA. The Ezulwini Consensus, de março de 2005. Disponível em: http://responsibilitytoprotect.org/files/AU_Ezulwini%20Consensus.pdf [acesso em 07/10/2013].

⁹⁴ Para maiores detalhes sobre o posicionamento de diversos países africanos em relação à Responsabilidade de Proteger, ver: INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSABILITY TO PROTECT. Africa. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/africa> [acesso em 10/10/2013]

⁹⁵ BELLAMY, Alex J. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian intervention and the 2005 World Summit. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, n. 2, jun. 2006, p. 143-169.

As diferentes concepções dos Estados acerca da concepção da Responsabilidade de Proteger ficaram evidentes no processo de elaboração do Summit Outcome Document. Diversos países expressaram reservas em incluir a nova doutrina no relatório do Summit Outcome⁹⁶. As razões eram variadas e incluíam o argumento de que o conceito era muito vago e suscetível a abusos; a ideia de que não existe obrigação da comunidade internacional de proteger, mas apenas dos Estados em relação à sua população; e, entre outros, o questionamento sobre a natureza jurídica da Responsabilidade de Proteger⁹⁷.

Em relação à natureza jurídica da nova doutrina, o embaixador estadunidense John R. Bolton defendeu que os Estados Unidos da América não aceitariam que os Estados, a ONU ou o Conselho de Segurança tivessem qualquer obrigação, sob o direito internacional, de intervir.

Segundo John R. Bolton,

We agree that the host state has a responsibility to protect its populations from such atrocities, and we agree in a more general and moral sense that the international community has a responsibility to act when the host state allows such atrocities. But the responsibility of the other countries in the international community is not of the same character as the responsibility of the host, and we thus want to avoid formulations that suggest that the other countries are inheriting the same responsibility that the host state has.

[...].We do not accept that either the United Nations as a whole, or the Security Council, or individual states, have an obligation to intervene under international law. We also believe that what the United Nations does in a particular situation should depend on the specific circumstances. Accordingly, we should avoid language that focuses on the obligation or responsibility of the international community and instead assert that we are prepared to take action⁹⁸.

Em decorrência dessas controvérsias entre os Estados, o texto final do Summit Outcome Document aparece como uma solução de compromisso entre as diferentes posições, o que se reflete diretamente dos parágrafos 138 e 139, nos quais há mistura de considerações políticas e jurídicas, contribuindo para a manutenção da confusão e da

⁹⁶ Por exemplo, Argélia, Cuba, Egito, Irã, Paquistão, Rússia e Venezuela.

⁹⁷ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 108.

⁹⁸ BOLTON, John R. Carta do embaixador dos Estados Unidos endereçada aos outros Estados membros relativa ao World Summit Outcome Document. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=219> [acesso em 11/10/2013].

divisão sobre o significado do novo conceito⁹⁹. Houve ainda críticas de diversos autores em relação ao resultado final do Summit Outcome, entendendo-o como uma versão suavizada do relatório da ICISS¹⁰⁰, ou como uma nova forma de dominação dos países ocidentais¹⁰¹.

Sem dúvida a apreensão de diversos Estados e acadêmicos em relação ao mau uso da Responsabilidade de Proteger não deve ser menosprezada. O histórico de intervenções armadas promovidas em grande parte por países ocidentais¹⁰² ao longo de séculos em todos os continentes justifica o temor de alguns países em desenvolvimento de que a nova doutrina seja apenas um disfarce para novas formas de dominação. No entanto, acusar que o conceito foi criado intencionalmente por países desenvolvidos ou pessoas ligadas a estes como forma de continuar a exploração e dominação de países menos desenvolvidos parece-me uma afirmação descabida. Como já relatado, a nova doutrina foi resultado de diversos fatores cruciais, dentre eles destacam-se a influência da noção da soberania como responsabilidade, criada no contexto africano por Francis Deng e Roberta Cohen, e do apoio maciço de países africanos, que haviam estipulado ideia semelhante no Ato Constitutivo da União Africana, em 2000. Isso não significa, porém, que a Responsabilidade de Proteger não possa ser utilizada de maneira nociva, isto é, para satisfazer interesses econômicos e políticos dos Estados mais poderosos sob o pretexto de preocupações humanitárias. Por isso que o desenvolvimento da nova doutrina e sua implementação são cruciais para dar contornos mais nítidos à Responsabilidade de Proteger, reduzindo as chances de que seja usada em situações não humanitárias.

Um caso ilustra bem o mau uso que pode ser feito da doutrina e a necessidade de continuar a delimitar as situações que engendram sua aplicação. Em agosto de 2008,

⁹⁹ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 108.

¹⁰⁰ Em inglês, o termo cunhado pelos críticos foi 'R2P lite'. Nesse sentido, ver WEISS, Thomas G. R2P after 9/11 and the World Summit. *Wisconsin International Law Journal*, vol. 24, n. 3, 2006; BELLAMY, Alex J. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian intervention and the World Summit. O mesmo autor ainda critica a usurpação da linguagem da nova doutrina por Estados que não querem assumir a "responsabilidade" de salvar algumas das populações mais vulneráveis do mundo. Para maiores informações sobre essa crítica, ver: BELLAMY, Alex J. Responsibility to Protect or trojan horse? The crisis in Darfur and humanitarian intervention after Iraq. *Ethics & International Affairs*, vol. 19, n. 2, 2005.

¹⁰¹ Dentre outros autores, ver AYOOB, Mohammed. Humanitarian intervention and international society. *Global Governance*, vol. 7, n. 3, 2001, p. 225-230. Ayoob, um dos maiores críticos da nova doutrina, não trabalha, nesse artigo, especificamente com o resultado do Summit Outcome, mas com a ideia da Responsabilidade de Proteger.

¹⁰² Essas intervenções não se limitam aos países ocidentais. Um famigerado exemplo é a invasão que o Japão promoveu contra a China na década de 1930.

durante a crise entre a Rússia e a Geórgia, levantou-se a questão se a Responsabilidade de Proteger poderia ser invocada e se a ameaça aos russos no território da Geórgia representaria crimes em massa na escala necessária para a utilização da doutrina. Sergey Lavrov's, Ministro russo de Assuntos Estrangeiros, recorreu à Responsabilidade de Proteger como uma das justificativas para a intervenção militar na Geórgia sob a alegação de proteger nacionais russos na Ossétia do Sul. Além disso, o Primeiro Ministro Vladimir Putin e o embaixador russo na ONU, Vitaly Churkin, descreveram a ação da Geórgia contra a população da Ossétia do Sul como genocídio. Claramente, a invocação da Responsabilidade de Proteger pelo governo russo foi equivocada, na medida em que a Rússia tem a “responsabilidade de proteger” a população em seu próprio território. No caso do cometimento de um dos quatro crimes (supostamente genocídio neste caso) fora de seu território, a Responsabilidade de Proteger passa para a comunidade internacional, que deve agir sob a autoridade do Conselho de Segurança. Por fim, não era claro até que ponto estavam sendo cometidos crimes em massa e se o uso da força era a medida apropriada¹⁰³.

Outra acusação à doutrina é que sua aceitação ou rejeição vincula-se à divisão Norte-Sul, o que é extremamente problemático de ser defendido, pois, apesar de a maioria dos países que contestam a Responsabilidade de Proteger serem do Sul, muitos países do Norte são reticentes em relação a esta. Um exemplo notório são os Estados Unidos, país que tende a conceber a soberania como liberdade de escolha conforme o interesse nacional e, assim, rejeita qualquer interpretação da Responsabilidade de Proteger que signifique limitação dessa liberdade¹⁰⁴.

Como esclarece Edward Luck,

The United States, with by far the largest military capacity and the longest history of dissenting from global decision-making processes, was most vocal and candid on this score, but its reservations were, in this case at least, widely shared among the ranks of relatively affluent and militarily competent countries. Where some feared the allegedly interventionist tendencies of the big powers, the latter have long tended to resist the calls to intervene in RtoP-type situations unless their strategic interests were also at stake. [...] In other words, the US was not about to concede what it saw as its sovereign right of choice¹⁰⁵.

¹⁰³ INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Georgia-Russia crisis and RtoP (August 2008). Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/178-other-rtop-concerns/2749-the-crisis-in-georgia-russia> [acesso em 16/10/2013].

¹⁰⁴ Para uma análise mais aprofundada, ver: LUCK, Edward C. Sovereignty, choice and the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, vol.1, 2009.

¹⁰⁵ Ibid, p. 19.

Outra crítica recorrente de que o resultado do Summit Outcome é uma versão reduzida dos trabalhos da ICISS é acertada, o que não significa que seja negativa em todos os aspectos. Um importante avanço foi a substituição das duas justas causas propostas pela ICISS (perdas de vida em larga escala e limpeza étnica em larga escala) pelos quatro crimes estabelecidos no Summit Outcome Document (crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e limpeza étnica). Essa mudança não apenas supera o impreciso critério proposto pela ICISS, que poderia reduzir a aplicação da doutrina, mas também tem o mérito de elencar crimes que existem no direito internacional, trazendo maior normatividade para a Responsabilidade de Proteger e evitando que esta seja apenas um imperativo moral¹⁰⁶.

Ramesh Thakur e Thomas Weiss, apesar de concordarem com algumas dessas críticas, defendem que o Outcome Document deve ser visto como um passo adiante no longo processo de adoção e implementação da Responsabilidade de Proteger. Para eles, o Outcome Document deixa claro a necessidade de intervenção da comunidade internacional quando os Estados falham em sua obrigação de proteger sua população; a linguagem utilizada revela uma nítida aceitação por todos os Estados membros da ONU da obrigação dos Estados de proteger sua população contra crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e limpeza étnica; os Estados membros declararam estar preparados para agir coletivamente por meio do Conselho de Segurança; e houve a aceitação dos Estados de que a Assembleia Geral da ONU deveria continuar debatendo a nova doutrina. Mesmo com esses supostos avanços, os autores lamentam a exclusão dos critérios precaucionários, que poderiam tanto melhorar o funcionamento do Conselho de Segurança para responder a crises humanitárias como tornar mais difícil o uso da linguagem humanitária como disfarce para intervenções políticas e unilaterais¹⁰⁷.

Realmente houve avanço no debate sobre como conciliar soberania e direitos humanos. A aceitação unânime de que os Estados têm o dever de proteger sua população foi positiva, tornando claro que soberania não mais deveria ser entendida como controle, mas sim como “responsabilidade”. Contudo, o acordo em torno da Responsabilidade de Proteger deixa muitas lacunas, principalmente em relação às obrigações impostas à comunidade internacional e mesmo se existem essas obrigações.

¹⁰⁶ Claramente a Responsabilidade de Proteger remete a imperativos morais, o desafio é como transformar a indignação moral em políticas efetivas que evitem graves violações de direitos humanos.

¹⁰⁷ THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. R2P: From idea to norm – and action?. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 38-39.

De acordo com o parágrafo 139, os Estados “*are prepared to take collective, in a timely and decisive manner, through the Security Council [...] on a case-by-case basis*”. A linguagem utilizada, realçando que os Estados estão preparados para a ação, indica muito mais um compromisso voluntário do que vinculante¹⁰⁸. A referência à análise de casos específicos também contribui para o entendimento de que não houve aceitação de um dever sistemático dos Estados¹⁰⁹. Dessa forma, é difícil afirmar que os Estados aceitaram a criação de qualquer dever jurídico que obrigue Conselho de Segurança ou a comunidade internacional a agir nas situações descritas pela Responsabilidade de Proteger.

Segundo Jennifer Welsh e Maria Banda,

In our view, the Outcome Document is best categorised as an instance of ‘soft law’. According to Christine Chinkin, law of this kind is written in general – and sometimes qualified – language, which leaves interpretation open to political contestation. As a result, it does not create precise legal rights and obligations. Articles 138 and 139 fit Chinkin’s definition of soft law given their open-ended, malleable language and the fact that their implications have engendered considerable controversy¹¹⁰.

Outro problema da linguagem evasiva do parágrafo 139, presente também nos relatórios da ICISS e do High-Level Panel, é que se possibilita a interpretação de que, na falta de autorização do Conselho de Segurança, é possível promover ação coletiva da mesma forma sem envolvimento do Conselho. Não há, portanto, proibição expressa da possibilidade de respostas unilaterais aos crimes elencados pela nova doutrina.

Em relação à indicação feita no parágrafo 139 de que a Assembleia Geral da ONU deveria continuar a debater a Responsabilidade de Proteger¹¹¹, mesmo sendo positiva, como avaliam Thamur e Weiss¹¹², ao contribuir para o desenvolvimento da nascente doutrina, revela uma certa dúvida entre os Estados sobre o significado exato desta.

Como afirma Carsten Stahn,

¹⁰⁸ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 109.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ WELSH, Jennifer M.; BANDA, Maria. International Law and the Responsibility to Protect: clarifying or expanding State’s responsibilities?. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 230.

¹¹¹ Artigo 139 do Summit Outcome Document: “[...]We stress the need for the General Assembly to continue consideration of the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and its implications, bearing in mind the principles of the Charter and international law”.

¹¹² THAKUR, Ramesh; WEISS, Thomas G. R2P: From idea to norm – and action?. *Global Responsibility to Protect*, vol.1, 2009.

This language was inserted in the text in deference to states that felt that responsibility to protect was not yet sufficiently clear in conceptual terms and needed further consideration in the General Assembly before its implementation. The express reference to the need for conformity with "the principles of the Charter and international law" creates further ambiguity. It almost seems to suggest that the drafters of the Outcome Document had some doubts whether their own proposal was consistent with international law and the Charter¹¹³.

Por fim, um dos mais graves problemas é a inexistência de critérios orientadores, ou segundo a ICISS princípios precaucionários, para a aplicação da Responsabilidade de Proteger, o que reduz a transparência em sua utilização e aumenta o risco de seletividade política. Evidentemente, a adoção desses critérios não eliminaria a possibilidade de seletividade política, sobretudo porque o Conselho de Segurança é um órgão eminentemente político, mas a reduziria, ao estabelecer critérios pré-definidos com base nos quais o Conselho teria de justificar suas ações.

Os problemas apontados até o momento são relativos à Responsabilidade de Reagir. Mesmo que, no Outcome Document, não haja divisão expressa entre Responsabilidade de Prevenir, Responsabilidade de Reagir e Responsabilidade de Reconstruir¹¹⁴, pode-se constatar implicitamente sua presença¹¹⁵.

Se assumirmos a ideia defendida pela ICISS de que a prevenção é o ponto mais importante da nova doutrina¹¹⁶, ao evitar a ocorrência de novas catástrofes humanitárias e reduzir a necessidade de intervenções armadas, a parca referência à Responsabilidade de Prevenir no Outcome Document¹¹⁷ indica outro grave problema para a efetivação da

¹¹³ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 110.

¹¹⁴ Divisão sugerida pela ICISS como forma de lidar, de modo mais holístico, com as graves crises humanitárias. Essa abordagem, como visto, foi também um dos argumentos mais utilizados para defender que a nova doutrina não era sinônimo de intervenção humanitária.

¹¹⁵ STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007, p. 110.

¹¹⁶ Segundo a ICISS, "[...] In the context of the responsibility to protect, improving conflict prevention at every level – conceptually, strategically and operationally – is urgent and essential. Encouraging more serious and sustained efforts to address the root cause of the problems that put populations at risk, as well as more effective use of direct prevention measures, is a key objective of the Commission's efforts" (parágrafo 3.9 do relatório da ICISS).

¹¹⁷ De acordo com o parágrafo 138 do Outcome Document, "The international community should, as appropriate, encourage and help States to exercise this responsibility and support the United Nations in establishing an early warning capability".

nova doutrina¹¹⁸. Quanto à Responsabilidade de Reconstruir, há também uma abordagem genérica, afirmando que os Estados se comprometem, quando for necessário e apropriado, a ajudar os países a criar capacidades para a proteção de sua população contra crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e limpeza étnica e assistir os países que estejam sob pressão diante de crises e conflitos^{119 120}.

Alguns dos problemas discutidos são relevantes, pois minam a implementação da nova doutrina e demonstram que não houve consenso acerca da criação de uma norma internacional, que impõe novas obrigações aos Estados¹²¹. É ainda necessário, porém, analisar os desenvolvimentos posteriores da Responsabilidade de Proteger, de modo a compreender se esses problemas foram superados e houve o surgimento de um novo costume internacional.

1.2.5 Relatório *Implementing the Responsibility to Protect*

Mesmo que o Summit Outcome Document tenha ressaltado a necessidade de a Assembleia Geral continuar a debater a Responsabilidade de Proteger, esta não foi discutida nas sessões subsequentes¹²². Apenas em 2009, houve a primeira discussão acerca da Responsabilidade de Proteger, que tinha como foco analisar o relatório do Secretário-Geral da ONU¹²³ sobre a implementação da nova doutrina¹²⁴.

¹¹⁸ Como afirma Ekkehard Strauss, “the responsibility to prevent in paragraph 138 is mainly expressed as an appeal”. Ver STRAUSS, Ekkehard. A bird in the hand is worth two in the bush – on the assumed legal nature of the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 299.

¹¹⁹ De acordo com a parte final do parágrafo 139 do Outcome Document, “we also intend to commit ourselves, as necessary and appropriate, to helping States build capacity to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity and to assisting those which are under stress before crises and conflicts break out”.

¹²⁰ A questão da reconstrução foi abordada institucionalmente com a criação da Comissão para Construção da Paz.

¹²¹ Para conhecer outras conclusões semelhantes de que o Outcome Document não traz novas obrigações legais, ver STRAUSS, Ekkehard. A bird in the hand is worth two in the bush – on the assumed legal nature of the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009 ; STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007.

¹²² Na 61ª Sessão da Assembleia Geral (2006), apenas 13 países mencionaram a Responsabilidade de Proteger em seus discursos; na 62ª Sessão (2007), somente 8 países; e na 63ª Sessão, 17 Estados citaram a nova doutrina. Para uma análise pormenorizada dessas sessões da Assembleia Geral, ver: STRAUSS, Ekkehard. A bird in the hand is worth two in the bush – on the assumed legal nature of the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

¹²³ KI-moon, Ban. Implementing the responsibility to protect, jan. 2009.

¹²⁴ Outro dado relevante da atuação do Secretário-Geral para o avanço da nova doutrina foi a indicação de Edward Luck como Assessor Especial do Secretário-Geral sobre Responsabilidade de Proteger, cuja função é desenvolver a doutrina conceitual, política e institucionalmente.

Entre 2005 e 2009, houve inúmeras dificuldades para se desenvolver a nova doutrina. A “guerra contra o terror”, iniciada após o atentado de 11 de setembro, e a Guerra no Iraque impediram avanços. Ao mesmo tempo, a retórica humanitária do Reino Unido para justificar sua participação na Guerra do Iraque foi mais uma razão para o aumento do receio do uso de intervenções armadas por razões imperialistas. No período, apenas uma vez a Responsabilidade de Proteger foi invocada com sucesso, o que ocorreu em 2008 com a crise no Quênia¹²⁵. Houve casos controversos em que se invocou a nova doutrina, como no do ciclone Nargis, em Mianmar, em 2007, e na crise de 2008 entre a Rússia e a Geórgia¹²⁶.

Como afirma Mónica Serrano,

Undoubtedly the pressing demand for R2P action in several unfolding crises continued to validate the vital case for the consolidation of this emerging norm. Yet, ironically, it was its role in exposing potential flawed applications that most clearly demonstrated the practical relevance of R2P in real time world politics¹²⁷.

Diante desse cenário pouco favorável ao desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-moon, lançou um relatório em janeiro de 2009 para ser discutido pelos países na 64ª Sessão da Assembleia-Geral da ONU. O relatório *Implementing the Responsibility to Protect* foi uma tentativa de ampliar o consenso em torno da Responsabilidade de Proteger, o que em certa medida foi alcançado. Deve-se, entretanto, analisar se o maior apoio dos países resultou na aplicação sistemática da doutrina.

O plano do Secretário-Geral para a implementação da nova doutrina foi essencialmente o de desenvolver uma abordagem baseada no que os Estados haviam anteriormente acordado no Outcome Document, ressaltando que a Responsabilidade de Proteger, no lugar de ser uma afronta à soberania, é um aliado desta. Nesse sentido, o relatório teve o mérito de esclarecer vários pontos da nova doutrina, reduzindo a resistência de muitos Estados. Para tanto, a Responsabilidade de Proteger foi

¹²⁵ Importante salientar que a Responsabilidade de Proteger não foi invocada durante a crise. Na verdade, a mediação que ocorreu no Quênia e contribuiu para solucionar a crise foi posteriormente rotulada como um caso de sucesso da Responsabilidade de Proteger. Maiores detalhes sobre a crise no Quênia podem ser encontrados no Capítulo 2.

¹²⁶ SERRANO, Mónica. Implementing the responsibility to protect: the Power of R2P talk. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 168.

¹²⁷ Ibid.

apresentada como contendo três “pilares” não sequenciais e igualmente importantes¹²⁸. O “ pilar 1” corresponde às obrigações dos Estados para com sua população. O “ pilar 2” diz respeito à assistência internacional aos países que necessitam de ajuda. O “ pilar 3” refere-se a respostas pacíficas e coercitivas da comunidade internacional em casos específicos¹²⁹.

Segundo o relatório,

The strategy stresses the value of prevention and, when it fails, of early and flexible response tailored to the specific circumstances of each case. There is no set sequence to be followed from one pillar to another, nor is it assumed that one is more important than another. Like any other edifice, the structure of the responsibility to protect relies on the equal size, strength and viability of each of its supporting pillars¹³⁰.

Essa estratégia ficou conhecida como “*narrow but deep*”. *Narrow* em razão do foco na prevenção de somente quatro crimes (genocídio, crimes contra a humanidade, limpeza étnica e crimes de guerra) e na proteção da população contra esses crimes. E *deep* por causa da disposição de utilizar todos os instrumentos disponíveis no sistema onusiano, em acordos regionais e sub-regionais, nos Estados e na sociedade civil para evitar o cometimento desses crimes.

No “ pilar 1”, há a “responsabilidade primária” dos Estados protegerem sua população contra os crimes citados. O Secretário-Geral enfatizou a centralidade desse pilar na Responsabilidade de Proteger, realçando que sua base advém tanto do conceito de soberania como responsabilidade quanto das obrigações jurídicas assumidas pelos Estados. Nesse sentido,

The State, however, remains the bedrock of the responsibility to protect, the purpose of which is to build responsible sovereignty, not to undermine it. [...]The responsibility to protect, first and foremost, is a matter of State responsibility, because prevention begins at home and the protection of populations is a defining attribute of sovereignty and statehood in the twenty-first century¹³¹.

O “ pilar 2” chama atenção para a necessidade de assistência da comunidade internacional para que os Estados cumpram sua “responsabilidade de proteger”. No

¹²⁸ KI-moon, Ban. Implementing the Responsibility to Protect, jan. 2009, p.2

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid, p. 10.

relatório, são identificadas quatro formas de promover essa assistência: (i) encorajar os Estados a cumprir as obrigações elencadas pelo “pilar 1”; (ii) ajudar os Estados a cumprir suas obrigações; (iii) contribuir para que os Estados desenvolvam capacidades para proteger sua população; (iv) assistir os Estados que se encontram em crise ou conflito¹³².

No “pilar 3”, aborda-se a responsabilidade da comunidade internacional de realizar ações concretas e apropriadas para proteger as populações de um dos quatro crimes, por meio de medidas pacíficas, de acordo com os Capítulos VI e VIII da Carta da ONU. Se os meios pacíficos se provarem inadequados e as autoridades nacionais estiverem manifestamente falhando em proteger sua população, pode-se recorrer ao uso da força, por intermédio do Capítulo VII da Carta da ONU¹³³.

Observa-se que o relatório mantém a divisão estabelecida no Outcome Document entre o uso de meios pacíficos de soluções de controvérsias, de acordo com os Capítulos VI e VIII da Carta da ONU, e o uso da força, seguindo o Capítulo VII, caso esses meios se mostrem inadequados. Assim, o Secretário-Geral reforçou a ideia de que a intervenção armada é apenas uma das medidas que podem ser utilizadas.

Outros pontos importantes do relatório são a sugestão de que os membros permanentes do Conselho de Segurança evitem recorrer ao veto em situações em que manifestamente o Estado falha em sua “responsabilidade de proteger”. Há ainda a recomendação de que a ONU amplie e reforce os trabalhos conjuntos com organizações regionais e sub-regionais, de modo a facilitar a cooperação¹³⁴.

A abordagem proposta pelo Secretário-Geral obteve êxito entre os Estados. No Diálogo Temático Interativo da Assembleia Geral da ONU, em junho de 2009, noventa e quatro oradores, representando aproximadamente 180 países, incluindo os do Movimento dos Países Não Alinhados, debateram a proposta e aceitaram o escopo e o significado da interpretação dada à Responsabilidade de Proteger¹³⁵. Apenas quatro países (Cuba, Nicarágua, Sudão e Venezuela) demandaram uma renegociação do acordo de 2005 (Outcome Document)¹³⁶. Como os próprios Estados membros admitiram, o

¹³² Ibid, p. 15.

¹³³ Ibid, p. 22.

¹³⁴ Ibid, p. 26-28.

¹³⁵ Para ver todos os debates e posicionamentos dos Estados no Diálogo Temático Interativo sobre a Responsabilidade de Proteger, de junho de 2009, consultar: <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/responsibilitytoprotect.shtml> [acesso em 09/10/2013].

¹³⁶ Diálogo Temático Interativo da Assembleia Geral da ONU sobre a Responsabilidade de Proteger, de junho de 2009.

desafio era como implementar a nova doutrina e não renegociá-la¹³⁷. Segundo Alex J. Bellamy, nesse contexto, países da Ásia, da América Latina e da África Subsaariana buscaram realçar sete pontos-chave que deveriam ser entendidos como a base para um consenso global sobre a Responsabilidade de Proteger:

- *RtoP is a universal principle that should be implemented equally and fairly in a non-selective fashion (early warning and assessment should be non-selective and non-political).*
- *The responsibility to protect lies first and foremost with the state.*
- *RtoP applies only to the four crimes (genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity) and their prevention.*
- *The principle must be implemented and exercised in a manner consistent with international law, especially the UN Charter.*
- *Timely and decisive response (Pillar III) encompasses more than just coercion or the use of force.*
- *Prevention is the most important element of RtoP.*
- *The General Assembly should be the primary vehicle for implementing RtoP through the UN*¹³⁸.

O relatório do Secretário-Geral teve o mérito de reapresentar a nova doutrina de uma forma que reafirma a ideia de que a Responsabilidade de Proteger é uma abordagem holística (os três pilares são interdependentes) que busca desenvolver as proposições aceitas no Outcome Document. O relatório não deve ser entendido como um manual para a implementação da doutrina, mas sobretudo como um esforço político para fortalecer a Responsabilidade de Proteger, angariando maior apoio dos Estados¹³⁹.

Mónica Serrano resume bem a importância do trabalho realizado pelo Secretário-Geral:

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect: towards a “living reality”. Relatório para a United Nations Association-UK, 2013. Disponível em: <http://www.una.org.uk/sites/default/files/UNA-UK%20Alex%20J%20Bellamy%20R2P%20Briefing%20Report%20no.%201.pdf> [acesso em 02/10/2013].

¹³⁹ SERRANO, Mónica. Implementing the responsibility to protect: the Power of R2P talk. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 170.

Indeed, in an effort to bring out the textual significance and the organic unity of the arguments embodied in these paragraphs, the report resorts to the image of pillars, and engages in a painstaking exegesis of their meaning. The underlying idea is that the literal meaning of the original text may conceal a more profound non-literal, urgent reality that needs to be uncovered and properly acknowledged. Appealing to practical examples and common sense, the report is geared towards unlocking the ultimate meaning of the Responsibility to Protect and to locating the entities or groups of agents that have been entrusted with particular responsibilities under R2P. One of the main contributions of the report is to argue for the interdependence of the three pillars and to emphasise that our understanding of the parts hinges upon a larger comprehension of the whole¹⁴⁰.

O relatório, além de delimitar melhor a nova doutrina, ajudou enormemente a ampliar o debate sobre sua aplicação. No entanto, mesmo com o forte apoio recebido dos Estados, não se pode afirmar que houve consenso em torno da Responsabilidade de Proteger, pois ainda há resistências consistentes. Os dissensos ficarão mais evidentes quando analisarmos os problemas da aplicação da Responsabilidade de Proteger na Líbia, em 2011, e a sua não aplicação na Guerra da Síria. Nesse contexto, é necessário apreender as controvérsias surgidas no seio do Conselho de Segurança, órgão responsável pela aplicação da Responsabilidade de Proteger quando esta passa para a comunidade internacional.

1.2.6 O Conselho de Segurança e a Responsabilidade de Proteger

No âmbito do Conselho de Segurança, a Responsabilidade de Proteger foi adotada pela primeira vez apenas parcialmente no preâmbulo da resolução 1674, de 2006. Nesta o Conselho reafirmou:

The provisions of paragraph 138 and 139 of the 2005 World Summit Outcome Document regarding the responsibility to protect populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity¹⁴¹.

Na resolução 1706, de 2006, o Conselho de Segurança autorizou o envio de uma missão de manutenção da paz (*peacekeeping*) a Darfur, aplicando os princípios da Responsabilidade de Proteger pela primeira vez a um contexto específico.

¹⁴⁰ Ibid, p. 170-171.

¹⁴¹ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1674. (S/RES/1674) (28 de abril de 2006).

Recalling also its previous resolutions...and 1674 (2006) on the prohibition of civilians in armed conflict which affirms *inter alia* the provisions of paragraphs 138 and 139 of the 2005 United Nations World Summit Outcome Document¹⁴².

Somente o princípio mais amplo de proteger populações diante de generalizadas violações de direitos humanos foi aceito, mas a responsabilidade de proteger como um todo não foi debatida e adotada¹⁴³. Além disso, sua aplicação, após 2006, não vem sendo consistente. A tentativa de aplicar a Responsabilidade de Proteger à crise em Mianmar, em 2007, foi vetada pela China e pela Rússia sob a alegação de que se tratava de assunto doméstico e não colocava a paz e segurança internacionais em risco¹⁴⁴.

Objecções a Responsabilidade de Proteger também foram feitas durante o Sexto Debate Aberto do Conselho de Segurança sobre a Proteção de Civis em Conflitos Armados, em janeiro de 2009. Dezenove países de cinquenta presentes no debate mencionaram a nova doutrina, sendo que China e Sudão foram os países que fizeram as maiores críticas¹⁴⁵.

A China defendeu que:

Governments bear the primary responsibility for protecting their civilians. While the international community ... can provide constructive support, they must ... [refrain] from undermining the *sovereignty* and *territorial integrity* of countries concerned, and even more so from forceful intervention¹⁴⁶

Segundo o governo do Sudão,

¹⁴² ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1706. (S/RES/1706) (31 de agosto de 2006).

¹⁴³ BARBOUR, Brian; GORLICK, Brian. "Embracing the 'responsibility to protect': a repertoire of measures including asylum for potential victims". *International Journal of Refugee Law*, vol. 20, n. 4, 2008.

¹⁴⁴ Para maiores informações sobre a crise em Mianmar e a discussão sobre a aplicação da Responsabilidade de Proteger, ver GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Applying the responsibility to protect to Burma/Myanmar, de março de 2010. Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/Applying%20the%20Responsibility%20to%20Protect%20to%20Burma%20Myanmar.pdf>. [acesso em 21/10/2013].

¹⁴⁵ GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Excerpts of R2P related comments in governments statements: Security Council Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict, 14 january 2009. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5180--sixth-open-debate-on-the-protection-of-civilians-14-january-2009> [acesso em 21/10/2013].

¹⁴⁶ Ibid.

We stress that the principle of the responsibility to protect, despite the fact that it was incorporated in the 2005 World Summit Outcome document, is still the subject of differing interpretations by Member States, taking into account the Charter principles concerning sovereignty¹⁴⁷.

Dessa forma, em face da forte resistência de diversos países à Responsabilidade de Proteger, incluindo membros permanentes do Conselho de Segurança, a doutrina, após 2006, seria apenas invocada novamente pelo Conselho de Segurança em 2011, em resposta à crise líbia.

1.2.6.1 Intervenção na Líbia, impasse na Síria e a proposta brasileira sobre a Responsabilidade ao Proteger

Apesar de objeções pontuais, a Responsabilidade de Proteger continuou a ser debatida e o ano de 2011 trouxe alento para aqueles que defendiam sua implementação. Em face das manifestações da “Primavera Árabe” e da crise pós-eleitoral na Costa do Marfim entre 2010 e 2011, a Responsabilidade de Proteger recebeu atenção nunca antes vista e o debate centrou-se sobretudo no controverso “pilar 3”¹⁴⁸.

O Conselho de Segurança referiu-se claramente à Responsabilidade de Proteger em suas resoluções – Resolução 1970 (2011) e Resolução 1973 (2011) sobre a crise na Líbia. Por meio destas, o Conselho de Segurança não apenas impôs sanções e embargos (Resolução 1970), mas também autorizou o uso da força para a proteção de civis e o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea (Resolução 1973). Apesar da aprovação das resoluções, sua implementação trouxe preocupações entre diversos países, que criticaram as ações da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) que teriam ido além das acordadas nas resoluções.

Dentre os maiores críticos da atuação da OTAN na Líbia estava o Brasil, que, em resposta aos problemas oriundos da aplicação da nova doutrina, propôs um novo conceito, a Responsabilidade ao Proteger. Essa ideia brasileira não buscou criticar a Responsabilidade de Proteger, mas contribuir para sua implementação.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect: towards a “living reality”. Relatório para a United Nations Association-UK, 2013, p. 16. Disponível em: <http://www.una.org.uk/sites/default/files/UNA-UK%20Alex%20J%20Bellamy%20R2P%20Briefing%20Report%20no.%201.pdf>

A Responsabilidade ao Proteger, proposta pela Presidente Dilma Rousseff no plenário da Assembleia Geral da ONU, em 2011¹⁴⁹, é uma maneira interessante de compreender os problemas ocorridos na aplicação da Responsabilidade de Proteger na Líbia.

Como bem coloca Eduarda Passarelli Hamann,

A preocupação com a operacionalização do uso da força sob o Terceiro Pilar fez com que o Brasil apresentasse uma nova expressão à ONU em 2011. A “responsabilidade ao proteger” (RwP), que tem relação intrínseca com a tradição conservadora e com os valores legalistas e multilaterais da política externa brasileira, resgata antigos princípios, parâmetros e critérios, sobretudo da teoria da guerra justa e do Direito Internacional Humanitário, para orientar operações de R2P. Entre eles, destacam-se o “uso da força somente como último recurso”, “proporcionalidade”, “não causar dano ou instabilidade”, “autoridade” (CSNU) e “prestação de contas” (accountability). Se, por um lado, essa consideração retira do Brasil parte do crédito pela inserção de um suposto “novo” conceito (que não seria tão novo assim), por outro lado, a escolha de princípios e parâmetros já existentes facilita o consenso quanto à difícil implementação do uso da força em operações de R2P¹⁵⁰.

Realmente a proposta brasileira não traz ideias novas, como aponta Hamann, pois, além de fazerem parte da teoria da guerra justa e do direito internacional humanitário, já constavam no relatório da ICISS, em especial na parte relativa aos princípios precaucionários. Contudo, como visto, estes não foram adotados pelos países nas discussões subsequentes, ampliando as chances de a Responsabilidade de Proteger ser utilizada sem critérios claros e, assim, servir a interesses não humanitários. A ideia brasileira, portanto, deve ser vista positivamente, já que tenta melhorar o uso da força em operações abarcadas pela Responsabilidade de Proteger¹⁵¹.

Nessa análise, é interessante destacar dois elementos essenciais da Responsabilidade ao Proteger: “prestação de contas” (accountability); e melhor análise e avaliação das informações. O último elemento é central para qualquer aplicação da Responsabilidade de Proteger, pois permite aos países tomar decisões com base em

¹⁴⁹ Discurso da Presidente da República Federativa do Brasil, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Sessão da Assembleia Geral da ONU. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua> [acesso em 13/10/2013].

¹⁵⁰ HAMANN, Eduarda Passarelli. A “Responsabilidade de Proteger” e “ao Proteger”: breve histórico e alguns esclarecimentos. In Edição especial: o Brasil e a agenda global. CEBRI, vol. 2, 2012.

¹⁵¹ Apesar de interessante, a ideia não foi mais defendida pelo governo brasileiro e tampouco por outros países, tornando-se somente pura retórica.

informações confiáveis¹⁵². A Índia, após a adoção da Resolução 1973, criticou duramente o Conselho de Segurança, acusando-o de não possuir informações críveis sobre a situação na Líbia:

The Council has today adopted a resolution that authorizes far-reaching measures under Chapter VII of the United Nations Charter, with relatively little credible information on the situation on the ground in Libya. We also do not have clarity about details of enforcement measures, including who will participate and with what assets, and how these measures will exactly be carried out. It is of course very important that there be full respect for the sovereignty, unity and territorial integrity of Libya¹⁵³.

Quanto à “prestação de contas”, a proposta brasileira é uma resposta às objeções à intervenção na Líbia realizada pela OTAN, que foi acusada de exceder em seu mandato, ao negar-se a negociar com Muamar Kadafi e ao objetivar uma mudança de regime.

Apesar de a ideia de maior “prestação de contas”, por meio de procedimentos mais claros que permitam maior controle sobre as ações do Conselho de Segurança, assim como dos países que atuam sob sua autoridade, ter o seu mérito, há problemas em sua efetivação. Primeiro, a Carta da ONU permite ao Conselho de Segurança ampla margem de apreciação sobre as situações de fato e seus efeitos legais¹⁵⁴. Segundo, essa proposta foi feita pela ICISS, pelo HLP e pelo antigo Secretário-Geral da ONU sem receber qualquer atenção por parte do Conselho de Segurança, que não aceita a imposição de critérios que prejudiquem sua discricionariedade no uso da força.

A aplicação da Responsabilidade de Proteger na crise da Líbia, portanto, engendrou diversas dúvidas sobre sua implementação e apresentou perigos consideráveis para a nova doutrina. Não se pretendeu, neste trabalho, esmiuçar a crise líbia, mas mostrar que a aplicação da doutrina não foi capaz de ampliar o consenso em torno da implementação da Responsabilidade de Proteger e de contribuir para a emergência de uma nova norma internacional. Os argumentos trazidos pela Índia de defesa da soberania, unidade e integridade territorial da Líbia foram apoiados por

¹⁵² Maior discussão sobre a importância de análise e avaliação das informações será feita no Capítulo 3.

¹⁵³ UN SCOR, 66º Sessão, 6498 mtg, UN Doc S/PV. 6498 (17 de março de 2011)

¹⁵⁴ De acordo com o artigo 39 da Carta da ONU, “o Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais”.

diversos países, que, em face dos problemas urgentes da crise líbia, foram persuadidos mais a se abster do que se opor à Resolução 1973¹⁵⁵.

Mesmo com as críticas de diversos países¹⁵⁶ em relação ao uso equivocado da Responsabilidade de Proteger¹⁵⁷, o caso líbio é tido, por muitos autores¹⁵⁸, como exitoso na aplicação da doutrina. Entre os maiores benefícios da intervenção na Líbia para o desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger constam: êxito em proteger a população Líbia de futuros crimes contra a humanidade; consolidação da ideia de que a aplicação dos três pilares não é sequencial; papel central do Conselho de Segurança para dar legitimidade e força política às intervenções; importância da atuação de organizações regionais¹⁵⁹ para determinar se uma intervenção é apropriada e como deve ser conduzida¹⁶⁰.

O mais notável desses avanços para o desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger foi a obtenção de grande consenso entre os Estados sobre a importância do conceito em si, sobretudo em relação à ideia de que soberania enseja “responsabilidades”. O problema central, contudo, é ainda como implementar a nova doutrina, o que gera fortes dissensos entre os Estados. Edward Luck, nesse sentido, afirma:

If the principle itself is contested, then progress on implementation, especially in the multilateral arena, will be uncertain, uneven, and of little consequence. The good news is that little or no opposition to the principle remains among the Member States. This was demonstrated at the July 2011 General Assembly dialogue on the role of regional and sub-regional arrangements in implementing the responsibility to protect, where support for the principle was repeatedly voiced despite the misgivings of some delegations about the way in which the air campaign to enforce Security

¹⁵⁵ ZIFCAK, Spencer. The Responsibility to Protect after Libya and Syria. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, 2012, p. 29.

¹⁵⁶ Os maiores críticos foram os países que se abstiveram de votar a Resolução 1973 do Conselho de Segurança: Alemanha, Brasil, China, Índia e Rússia. Para um resumo do posicionamento dos Estados membros do Conselho de Segurança e o texto integral da Resolução 1973, ver: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/sc10200.doc.htm> [acesso em 15/10/2013].

¹⁵⁷ O maior problema da aplicação da doutrina foi o abuso do mandato do Conselho de Segurança, que deveria ser pautado na proteção dos civis, mas acabou por ser direcionado para a deposição de Kadafi e a mudança de regime político.

¹⁵⁸ Entre outros, ver: EVANS, Gareth. End of the argument. *Foreign Policy* (online), dezembro de 2011. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/11/28/gareth_evans_end_of_the_argument [acesso em 16/10/2013]; THAKUR, Ramesh. R2P, Libya and international politics as a struggle for competing normative architectures. In *The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in light of the Libyan Intervention*. Disponível em: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf> [acesso em 16/10/2013].

¹⁵⁹ No caso da Líbia, a Liga dos Países Árabe e a União Africana apoiaram a invocação da Responsabilidade de Proteger.

¹⁶⁰ ZIFCAK, Spencer. The Responsibility to Protect after Libya and Syria. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, 2012, p. 13-14.

Council resolution 1973 (2011) on Libya was being carried out. The critics' focus was on tactics, not on principles or strategies¹⁶¹.

Em agosto de 2011, alguns membros do Conselho de Segurança que haviam expressado a necessidade de se respeitar a soberania líbia, mas não se opuseram à Resolução 1973, mudaram de postura em relação à crise na Síria¹⁶². Dentre esses países estavam Brasil, China, Índia e Rússia que criticaram fortemente o abuso das disposições da Resolução 1973, que era centrada na proteção dos civis, mas foi usada para promover uma mudança de regime político¹⁶³.

Dessa forma, China e Rússia vetaram a imposição de sanções contra a Síria¹⁶⁴, alegando que a adoção de uma Resolução contra a Síria poderia ser utilizada de maneira interessada por Estados ávidos por desestabilizar o regime de Assad¹⁶⁵. Melhor seria, segundo esses países, manter o governo no poder e trazer para as negociações as partes em guerra.

A inação do Conselho de Segurança perante a crise síria pode ser vista em parte como consequência dos abusos cometidos na Líbia sob a égide do “pilar 3” da Responsabilidade de Proteger¹⁶⁶. A invocação da Responsabilidade de Proteger na crise líbia não traz nenhuma indicação do surgimento de um costume internacional. Primeiramente, não se pode afirmar que haja uniformidade substancial na aplicação da doutrina, mas, ao contrário, os problemas encontrados no caso líbio revelaram e acentuaram profundas divergências entre os Estados sobre como implementá-la. Tampouco há qualquer indicação de que os países tenham a convicção de que a aplicação da Responsabilidade de Proteger é obrigatória nos casos previstos pela

¹⁶¹ LUCK, Edward C. The Responsibility to Protect: the first decade. *Global Responsibility to Protect*, vol. 3, 2011, p. 389.

¹⁶² EVANS, Gareth. Disquiet over Libyan “win” Syria’s loss. *The Australian*, 31 de janeiro de 2012.

¹⁶³ BELLAMY, Alex J. The responsibility to protect and the problem of regime change. *E-International Relations*, 27 de setembro de 2011. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/3697-alex-bellamy-the-responsibility-to-protect-and-the-problem-of-regime-change-> [acesso em 16/10/2013].

¹⁶⁴ Brasil, Índia e África do Sul se abstiveram.

¹⁶⁵ O veto a diversas resoluções do Conselho de Segurança não é apenas resultado dos abusos cometidos na intervenção na Líbia. Interesses políticos, econômicos e estratégicos certamente foram cruciais, sobretudo para a Rússia que possui uma forte e longa história de cooperação com a Síria. No entanto, o que nos interessa, neste trabalho, é analisar o impacto das crises líbia e síria especificamente no desenvolvimento da Responsabilidade de Proteger.

¹⁶⁶ Em resposta aos problemas na implementação do “pilar 3” durante o ano de 2011, o Secretário-Geral da ONU, em 2012, em seu relatório *Responsibility to Protect: timely and decisive response*, buscou fortalecer e desenvolver a implementação do “pilar 3”. Para ver o relatório na íntegra: [http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response\(1\).pdf](http://www.responsibilitytoprotect.org/UNSG%20Report_timely%20and%20decisive%20response(1).pdf) [acesso em 20/10/2013].

doutrina. A Guerra na Síria e o impasse no seio do Conselho de Segurança sobre a aplicação da Responsabilidade de Proteger reforçam a ideia de que esta é uma doutrina política e não uma norma internacional.

Conforme Spencer Zifcak,

Given these different and competing political perspectives on the Libyan intervention, it is difficult to encapsulate the standing of the R2P doctrine at its close with any great certainty. That uncertainty is magnified by the fact that [...] the absence of will to intervene similarly in Syria has made the doctrine's status in international law and international relations even harder to determine or predict¹⁶⁷.

1.3 Responsabilidade de Proteger: a escolha de Sofia

Caso a Responsabilidade de Proteger seja entendida como a passagem de um direito (*droit d'ingérence* ou *right to intervene*) para um dever de intervir, impondo novas obrigações aos Estados, inúmeros problemas práticos vêm à tona. Se já havia enormes obstáculos para obter-se um consenso sobre o direito de intervenção humanitária, um dever de agir pode receber ainda menos apoio, ao reduzir ou mesmo eliminar a discricionariedade de agir dos Estados.

A imposição dessas obrigações também geraria uma mudança significativa no direito internacional. Primeiro porque, de acordo com o artigo 41 dos *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, da Comissão de Direito Internacional, os Estados devem cooperar para pôr fim a violações de normas peremptórias de direito internacional (*jus cogens*)¹⁶⁸. Como a proibição do crime de genocídio é uma norma imperativa¹⁶⁹, assim como alguns crimes contra a humanidade e

¹⁶⁷ ZIFCAK, Spencer. The Responsibility to Protect after Libya and Syria. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, 2012, p. 13.

¹⁶⁸ Artigo 41 dos *Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*: 1. States shall cooperate to bring to an end through lawful means any serious breach within the meaning of article 40; 2. No State shall recognize as lawful a situation created by a serious breach within the meaning of article 40, nor render aid or assistance in maintaining that situation; 3. This article is without prejudice to the other consequences referred to in this Part and to such further consequences that a breach to which this chapter applies may entail under international law.

¹⁶⁹ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). *Armed Activities on the Territory of the Congo*. Julgamento de 19 de dezembro de 2005, parágrafo 64. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf> [acesso em 21/10/2013]

crimes de guerra¹⁷⁰, o artigo 41 poderia sugerir que todos os Estados estariam obrigados a tomar todas as medidas necessárias para evitar o cometimento desses crimes. No entanto, a questão de se o artigo 41 impõe uma obrigação positiva aos Estados de cooperar, incluindo a adoção de medidas coercitivas por meio do Conselho de Segurança, para evitar a perpetração desses crimes é altamente controversa¹⁷¹. De acordo com Edward Luck, admitir a existência dessa obrigação representaria uma interpretação extremamente progressiva do direito internacional¹⁷². Segundo porque a criação de um dever de intervir entraria em choque com a norma peremptória da proibição do uso da força em casos de intervenção armada, que é apenas excetuada em duas situações: em caso de legítima defesa individual ou coletiva¹⁷³ ou quando o Conselho de Segurança determinar o uso da força para a manutenção ou restabelecimento da paz e segurança internacionais¹⁷⁴. Assim, dois cenários extravagantes poderiam ocorrer: (i) a Responsabilidade de Proteger - quando aplicado o “pilar 3”, por meio do uso da força, em casos que não envolvam ameaça à paz e à segurança internacionais - poderia violar a norma imperativa da proibição do uso da força, gerando, de acordo com a interpretação dada ao artigo 41 dos *Articles on the Responsibility of States*, o dever para toda a comunidade internacional de cooperar para pôr fim a essa violação; (ii) o cometimento de crimes previstos na Responsabilidade de Proteger que são considerados como normas peremptórias poderia entrar em choque com outra norma imperativa (proibição do uso da força) caso não exista ameaça à paz e à segurança internacionais, o que provavelmente impediria a aplicação da nova doutrina.

A Responsabilidade de Proteger, consequentemente, traria a necessidade do estabelecimento de um mecanismo de apuração da responsabilidade na falha do dever

¹⁷⁰ Em relação aos crimes de guerra e crimes contra a humanidade, que compreendem inúmeras violações de direitos humanos, não se pode afirmar que todos são normas peremptórias. Ao analisar os crimes de guerra cometidos pela Alemanha entre 1943 e 1945, a CIJ, no caso *Jurisdictional Immunities of the State*, decidiu que “the rules of the law of armed conflict which prohibit the murder of civilians in occupied territory, the deportation of civilian inhabitants to slave labour and the deportation of prisoners of war to slave labour are rules of *jus cogens* [...]” Julgamento de 3 de fevereiro de 2012, parágrafo 93. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf> [acesso em 21/10/2013]

¹⁷¹ A própria Comissão de Direito Internacional afirmou que a questão se o artigo 41 impõe obrigações positivas aos Estados de cooperar continua em aberto. Nesse sentido, ver CRAWFORD, James. *The International Law Commission’s Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 249.

¹⁷² LUCK, Edward C. *The United Nations and the Responsibility to Protect*. Policy Analysis Brief, 2008, p. 5. Disponível em: <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf> [acesso em 30/10/2013].

¹⁷³ Artigo 51 da Carta da ONU.

¹⁷⁴ Artigo 42 da Carta da ONU.

de intervir. Contudo, “em face do atual sistema internacional isso significaria uma enorme transformação, na medida em que, de acordo com a ICISS, o órgão dotado da ‘responsabilidade de proteger’, quando esta passa à comunidade internacional é primariamente o Conselho de Segurança, um órgão contra o qual *judicial review* tem sido muito limitada”¹⁷⁵.

A responsabilidade de proteger, assim, traz o problema da revisão judicial, que, diante da sua quase inexistência no âmbito da ONU, impede a responsabilização do Conselho de Segurança por violações seja em relação à Carta da ONU, seja em face da nova doutrina. Se esta pode ser vista como uma tentativa doutrinária interessante para dirimir o choque axiológico entre soberania e direitos humanos, ela ilustra também os limites práticos de tal ação, uma vez que não apenas inexiste um controle judicial, mas também carece de realismo a proposta da ICISS de que os membros permanentes do Conselho de Segurança não recorram ao poder de veto quando seus interesses vitais não estejam em jogo. Há ainda a postura de alguns Estados de que a doutrina seja utilizada raramente e apenas quando envolver medidas coercitivas, o que enfraquece a Responsabilidade de Proteger e limita sua implementação, ao reduzi-la ao “pilar 3”, desconsiderando a importância da prevenção.

Assim, é extremamente provável que as intervenções armadas continuem se dando em bases políticas e seletivas, servindo a Responsabilidade de Proteger como um parâmetro não vinculante que, por vezes, pode ser utilizado.

Edward Luck resume bem essa discussão,

The widespread perception that the responsibility to protect is a politically potent principle has its downside as well. Some members of the Security Council have said that they will be cautious about citing RtoP in future resolutions, contending that its employment in the two Libyan resolutions justified a particularly robust military response. To some delegations, its very power makes it a tool to be used rarely and only when coercive measures are on the table. Such a stance would be inconsistent with the emphasis in the Secretary-General’s strategy on prevention and early and flexible response. Following his lead, on the secretariat side we have been invoking the responsibility to protect in a range of situations in a preventive manner. Reminding national authorities of their RtoP responsibilities has often been an essential part of diplomatic messaging before things get out of hand and options become few and costly. It would be helpful, in that regard, if the Security Council would also consider employing RtoP language in Chapter VI and VIII resolutions, as part of its efforts at preventive diplomacy and crisis management¹⁷⁶.

¹⁷⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 165-175.

¹⁷⁶ LUCK, Edward C. The Responsibility to Protect: the first decade. *Global Responsibility to Protect*, vol. 3, 2011, p. 395.

Não se deve, contudo, rejeitar as contribuições da Responsabilidade de Proteger, que, mesmo sendo limitada pela prática das relações internacionais, pode servir como base e estímulo para o desenvolvimento de novos valores que incorporem a ideia de soberania como responsabilidade e, no futuro, reconcilie efetivamente os princípios de soberania e direitos humanos¹⁷⁷. Nesse contexto, a Responsabilidade de Proteger pode ser entendida como uma forte doutrina política cujo papel mais relevante é reforçar a necessidade de proteger direitos humanos e humanitários, sublinhando as atrocidades que podem ser cometidas caso a comunidade internacional permaneça inerte. E é justamente com base nessa força política da Responsabilidade de Proteger que ela pode se tornar importante para a adoção de medidas de prevenção, que não apenas superam os problemas de legalidade e legitimidade das intervenções humanitárias, como também são mais eficazes para combater as causas das crises humanitárias¹⁷⁸.

O foco da Responsabilidade de Proteger nas populações vulneráveis é a base da doutrina e sua relevância somente poderá ser deduzida ao longo dos próximos anos se realmente trouxer maior proteção aos que necessitam. No próximo capítulo, será esmiuçada a relação entre a Responsabilidade de Proteger e a proteção dos deslocados internos, que são uma das maiores populações vulneráveis do mundo, devido não apenas ao seu grande número, como também à inexistência de um sistema internacional de proteção específico que lide com deslocamentos forçados. Dessa forma, contribuir para a ampliação da proteção dos deslocados internos poderia ser um dos maiores feitos da Responsabilidade de Proteger e um claro exemplo de que ela realmente se tornou relevante.

¹⁷⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 165-175.

¹⁷⁸ Essa ideia será desenvolvida ao longo do Capítulo 3.

CAPÍTULO 2 - A RESPONSABILIDADE DE PROTEGER E OS DESLOCADOS INTERNOS: SOBERANIA COMO RESPONSABILIDADE

*Tem dias que a gente se sente
Um pouco, talvez, menos gente
Um dia daqueles sem graça
De chuva cair na vidraça
Um dia qualquer sem pensar
Sentindo o futuro no ar
O ar carregado sutil
Um dia de maio ou abril
Sem qualquer amigo do lado
Sozinho em silêncio calado
Com uma pergunta na alma
Por que nessa tarde tão calma
O tempo parece parado?*

*Está em qualquer profecia
Dos sábios que viram o futuro
Dos loucos que escrevem no muro
Das teias do sonho remoto
Estouro, explosão, maremoto.
A chama da guerra acesa,
A fome sentada na mesa.
O copo com álcool no bar
O anjo surgindo no mar
Os selos de fogo, o eclipse
Os símbolos do apocalipse
Os séculos de Nostradamus,
A fuga geral dos ciganos.
Está em qualquer profecia
Que o mundo se acaba um dia*

*Um gosto azedo na boca
A moça que sonha, a louca
O homem que quer, mas se
esquece
O mundo do dá ou do desce.
Está em qualquer profecia
Que o mundo se acaba um dia.
Sem fogo, sem sangue, sem ás
O mundo dos nossos ancestrais
Acaba sem guerra mortais
Sem glórias de Mártir ferido
Sem um estrondo, mas com um
gemido*

*Os selos de fogo, o eclipse
Os símbolos do apocalipse
A fuga geral dos ciganos
Os séculos de Nostradamus*

*Está em qualquer profecia
Que o mundo se acaba um dia
Um dia...*

As Profecias

(Raul Seixas)

*Veja!
Não diga que a canção
Está perdida
Tenha fé em Deus
Tenha fé na vida
Tente outra vez!
Beba!
Pois a água viva
Ainda tá na fonte
Você tem dois pés
Para cruzar a ponte
Nada acabou!
Não! Não! Não!*

*Tente!
Levante sua mão sedenta
E recomece a andar
Não pense
Que a cabeça agüenta
Se você parar
Não! Não! Não!
Não! Não! Não!
Há uma voz que canta
Uma voz que dança
Uma voz que gira
Bailando no ar*

*Queira!
Basta ser sincero
E desejar profundo
Você será capaz
De sacudir o mundo
Vai!
Tente outra vez!*

*Tente!
E não diga
Que a vitória está perdida
Se é de batalhas
Que se vive a vida
Tente outra vez!*

Tente Outra Vez

(Raul Seixas)

Ao longo da década de 1990, houve o desenvolvimento de diversas iniciativas internacionais que tinham por escopo garantir maior proteção e assistência àqueles que

são forçados a se deslocar em seu próprio país de origem. Uma das razões preponderantes para esse desenvolvimento foi o aumento do número de deslocados internos, na medida em que o deslocamento em massa em um país trazia risco de transbordar-se para outros e, assim, afetar a estabilidade internacional. Nesse cálculo político, buscava-se evidentemente evitar o crescente fluxo de refugiados, pois, ao lidar com os deslocados internos, poder-se-ia reduzir o movimento maciço de pessoas entre as fronteiras. Outra razão foi uma mudança central nas relações internacionais, o fim da Guerra Fria, que permitiu que houvesse maior defesa da interferência internacional nos assuntos internos dos Estados, levando a uma reinterpretação do princípio da não intervenção, mas não ao seu abandono¹⁷⁹.

Dessa forma, mudanças importantes nas relações internacionais e o avanço do movimento de direitos humanos criaram condições para o amplo debate sobre o choque axiológico entre soberania e direitos humanos. Nesse contexto, não é mera coincidência que a Responsabilidade de Proteger e os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos¹⁸⁰ tenham surgido na mesma época¹⁸¹, uma vez que são resultado da necessidade de resposta internacional aos graves crimes cometidos sob a jurisdição de Estados soberanos. Soberania como responsabilidade foi a solução conceitual encontrada pela Responsabilidade de Proteger e pelos Princípios Orientadores para garantir tanto a proteção de direitos humanos como a soberania dos Estados desde esta seja que exercida de maneira responsável.

2.1 A importância da definição do conceito de deslocados internos

Diante da inexistência de mecanismos internacionais para proteger os deslocados internos, o primeiro passo foi desenvolver estudos para compreensão dessa dinâmica migratória e delinear quais pessoas encaixavam-se na definição de deslocados internos.

¹⁷⁹ Na Carta da ONU, por um lado, não há qualquer obrigação que vincule os Estados a respeitarem os direitos humanos; por outro lado, de acordo com o artigo 2 (7), os Estados estão obrigados a não intervir em assuntos domésticos. Esse artigo, contudo, prevê que o princípio da não intervenção não impede a aplicação de medidas coercitivas constantes no Capítulo VII da Carta da ONU. Foi com base nessa exceção que o Conselho de Segurança justificou as intervenções humanitárias realizadas na década de 1990.

¹⁸⁰ Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, de 1998.

¹⁸¹ Ambos foram adotados pela Assembleia Geral da ONU no World Summit Outcome, de 2005.

Segundo os Princípios Orientadores, deslocados internos são aqueles forçados ou obrigados a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado¹⁸².

Essa definição não é legal, mas apenas descritiva. Como ensina Walter Kälin:

It is important to stress that paragraph 2 is not a legal definition of internally displaced persons. Becoming displaced within one's own country of origin or country of habitual residence does not confer special legal status in the same sense as, say, becoming a refugee does. This is because the rights and guarantees to which internally displaced persons are entitled stem from the fact that they are human beings and citizens or habitual residents of a particular state. Those rights and guarantees emanate from the peculiar vulnerability and special needs that flow from the fact of being displaced. By locating the description of "internally displaced persons" in their introductory section rather than in their main body, the Guiding Principles seek to highlight the descriptive and non-legal nature of the term "internally displaced persons." Internally displaced persons need not and cannot be granted a special legal status comparable to refugee status. Rather, as human beings who are in a situation of vulnerability they are entitled to the enjoyment of all relevant guarantees of human rights and humanitarian law, including those that are of special importance to them¹⁸³.

Na definição trazida pela Introdução, parágrafo 2º, há dois elementos centrais para que uma pessoa seja considerada um deslocado interno: involuntariedade do movimento e não transposição das fronteiras do Estado. O caráter involuntário do movimento decorre de alguma forma de violência ou de situação que obriga a pessoa a deslocar-se sem sua vontade¹⁸⁴. E o não cruzamento das fronteiras nacionais revela que, diferentemente dos refugiados, os deslocados internos continuam legalmente sob a proteção do país de origem¹⁸⁵.

A importância da definição dos deslocados internos, que ocorreu em 1998 quando do lançamento dos Princípios Orientadores, pautou-se na inexistência de

¹⁸² Introdução, parágrafo 2º dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos.

¹⁸³ KALIN, Walter. Principles on internal displacements: annotations, 2008. Disponível em: <http://www.asil.org/pdfs/stlp.pdf> [acesso em 02/07/2013].

¹⁸⁴ A involuntariedade, contudo, não exclui a possibilidade de a pessoa ter saído de seu local de residência habitual voluntariamente, mas não poder retornar devido a acontecimentos que ocorreram durante ausência. Nesse caso, aplica-se a definição de deslocado interno. Essa situação é semelhante ao que o direito internacional dos refugiados denomina de refugiados *sur place*.

¹⁸⁵ Este requerimento deve ser entendido em sentido amplo, pois há possibilidade de o deslocado interno cruzar a fronteira de um Estado vizinho desde que com o intuito de alcançar uma parte segura do seu país de origem.

qualquer instrumento internacional que protegesse as pessoas que continuavam no território do seu país de origem. Diferentemente dos refugiados, que gozam de proteção internacional há décadas¹⁸⁶, os deslocados internos careciam de um sistema de proteção compatível com suas necessidades específicas. Os Princípios Orientadores não criam um sistema internacional de proteção para os deslocados internos, mas, mesmo não sendo vinculantes, eles têm o mérito de reiterar e unificar inúmeros direitos dos deslocados internos que se encontram em outros instrumentos internacionais e de servir de parâmetro para as políticas públicas dos Estados.

Os Princípios Orientadores têm como base conceitual o princípio de soberania como responsabilidade, sobre o qual se desenvolveu a doutrina da Responsabilidade de Proteger. Esse maior reconhecimento da causa dos deslocados internos, porém, não teria sido alcançado sem o imprescindível trabalho, ao longo dos anos 1990, de alguns atores como o Refugee Policy Group, a Brookings Institution e o Representante do Secretário-Geral sobre os Deslocados Internos.

2.1.1 Refugee Policy Group, Brookings Institution e Representante do Secretário-Geral da ONU sobre os Deslocados Internos: alerta para a falta de mecanismos de proteção dos deslocados internos

Em 1982, quando houve o primeiro levantamento dos deslocamentos forçados intra-estatais, calculou-se a existência de 1.2 milhão de deslocados internos em 11 países¹⁸⁷. Em 1995, o número ficou entre 20 e 25 milhões em mais de 40 países, quase o dobro do número de refugiados¹⁸⁸. Esse crescimento foi largamente causado pela eclosão de inúmeros conflitos armados, conflitos étnicos e abusos de direitos humanos¹⁸⁹.

Em face dessa realidade e da constatação da ausência de mecanismos internacionais de proteção dos deslocados internos, no início dos anos 1990 houve o desenvolvimento de inúmeros estudos sobre a situação das vítimas de deslocamentos

¹⁸⁶ Ver Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951.

¹⁸⁷ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. Guiding Principles on internal displacement. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/guidingprinciples> [acesso em 02/07/2013]. Importante ressaltar que esses números referem-se aos deslocados por conflitos, pois não existiam dados sobre os deslocados por desastre ou projetos de desenvolvimento em larga escala.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Ibid.

forçados¹⁹⁰. O Refugee Policy Group (RPG) e a Brookings Institution, dois institutos de pesquisa em Washington D.C., lideraram os esforços, produzindo várias pesquisas sobre como desenvolver instrumentos que contemplassem os deslocados internos.

Essas instituições indicaram como a ONU falhou em dar assistência aos deslocados internos e a necessidade de adotar medidas que garantissem a proteção dos direitos humanos desse grupo. Em 1990, em uma reunião na então Comissão de Direitos Humanos da ONU, o RPG declarou que, em situações em que os governos não querem ou não podem proteger sua população deslocada, o envolvimento da comunidade internacional torna-se essencial: *“the fact that they are displaced internally does not mean that the international community does not have a major responsibility to protect them”*¹⁹¹.

Em 1991, o RPG organizou a primeira conferência internacional sobre a proteção dos direitos humanos dos deslocados internos¹⁹². Os debates ocorridos na conferência sobre se a comunidade internacional teria a “responsabilidade de proteger” os indivíduos que estavam em seus países originaram-se em grande medida da existência de um sistema internacional de proteção dos refugiados e da inexistência de um para os deslocados internos, que ficavam sob os cuidados de seu Estado¹⁹³.

Os esforços internacionais para garantir a proteção dos deslocados internos, contudo, tinham de lidar com o receio dos Estados em relação a qualquer tentativa de interferência externa em assuntos domésticos. Assim, em 1990, quando a ONU começou a tratar desse problema, a abordagem sobre os desafios do deslocamento interno foi extremamente cautelosa¹⁹⁴. Em 1992, a Áustria apresentou, na Comissão de Direitos Humanos da ONU, um relatório pedindo a indicação de um relator especial

¹⁹⁰ Em 1989, os Coordenadores Residentes da ONU foram encarregados de coordenar a assistência aos deslocados internos. Esse trabalho voltava-se exclusivamente para provisão de alimento, medicamento e alojamento, o que revelou a necessidade de desenvolver mecanismos de proteção que assegurassem a segurança dos deslocados internos.

¹⁹¹ COHEN, Roberta. U.N. Human Rights Bodies Should Deal with the Internally Displaced. Discurso realizado perante a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em 7 de fevereiro de 1990.

¹⁹² A Conferência ocorreu em junho de 1991, em Washington D.C., e contou com a presença de defensores de direitos humanos, agências humanitárias, oficiais da ONU e representantes dos governos. Para maiores informações, ver BAGSHAW, Simon. Developing the Guiding Principles on internal displacement. Disponível em: http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Bagshaw_Developing.pdf [acesso em 07/07/2013].

¹⁹³ COHEN, Roberta. Reconciling R2P with IDP protection. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2010/3/25%20internal%20displacement%20cohen/0325_internal_displacement_cohen.pdf, p. 2 [acesso em 10/07/2013]

¹⁹⁴ MOONEY, Erin. Something old, something new, something borrowed ... Something blue? The protection potential of a marriage of concepts between R2P and IDP protection. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 70.,

(*special rapporteur*¹⁹⁵) para estudar os direitos humanos concernentes aos deslocados internos, o que foi prontamente rejeitado por alguns países, especialmente do Sul.

Como observou Guy S. Goodwin-Gill,

This is one expert that was not meant to be. India, Bangladesh and a number of other countries in the South all expressed deep reservations.
[...]

International assistance to and protection of persons displaced within their own countries have always been problematic. This year, however, delegates had the benefit of hindsight, if not vision, having witnessed in the meantime the full effects of international action on behalf of displaced persons in Iraq. States continued to be preoccupied with their sovereignty, and were clearly reluctant to appoint an independent expert with a broad mandate. This is likely to remain the position of the majority for some time¹⁹⁶.

Dessa forma, a ideia de escolher um relator especial para os deslocados internos foi inviabilizada pelo temor dos Estados de serem acusados por suas práticas, uma vez que os relatores especiais são vistos negativamente pelos países como denunciadores das violações de direitos humanos cometidas. A solução mais interessante para os Estados foi em um primeiro momento criar a figura do Representante do Secretário-Geral sobre os Deslocados Internos (RSG)¹⁹⁷, cargo mais político e diplomático, o que depois se revelou mais eficaz, contrariamente ao desejo dos Estados, para avançar o desenvolvimento da proteção dos deslocados internos¹⁹⁸.

Segundo Weiss e Korn,

The potential impact of these decisions was underestimated at the time, certainly by the recalcitrant states that went along thinking that the issue would soon fade from the international radar screen. Deng was later told by an Egyptian diplomat who participated in the session that the general expectation among those who were unenthusiastic about the mandate was that it would die after a year¹⁹⁹.

¹⁹⁵ Em 2010, foi criado o cargo de Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos Deslocados Internos em substituição ao antigo Representante do Secretário-Geral sobre os Direitos Humanos dos Deslocados Internos. Atualmente, o cargo é ocupado por Chaloka Beyane.

¹⁹⁶ GOODWIN-GILL, Guy S. Developments: United Nations Commission on Human Rights. *International Journal of Refugee Law*, 1992, p. 253-254..

¹⁹⁷ Posteriormente, no mandato de Walter Kälin (2004-2010), o cargo passou a ser chamado de Representante do Secretário-Geral sobre os Direitos Humanos dos Deslocados Internos.

¹⁹⁸ MOONEY, Erin. Something old, something new, something borrowed ... Something blue? The protection potential of a marriage of concepts between R2P and IDP protection. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 71.

¹⁹⁹ WEISS, Thomas; KORN, David. *Internal displacement: conceptualization and its consequences*. Oxon: Routledge, 2006, p. 29.

O primeiro RSG sobre os Deslocados Internos, nomeado pelo Secretário-Geral, foi Francis Deng, que ficou no posto de 1992 a 2004, cujo mandato foi inicialmente de um ano e renovado sucessivamente pela Comissão de Direitos Humanos. O mandato foi instituído com a finalidade de buscar opiniões e informações de todos os governos em relação aos direitos humanos dos deslocados internos, de promover um amplo estudo para identificar as leis e os mecanismos de proteção existentes para os deslocados internos e de propor medidas que fortalecessem a implementação dessas normas e mecanismos, para superar possíveis lacunas nos instrumentos em vigor²⁰⁰.

Francis Deng, em seu primeiro relatório como RSG, enfatizou a importância de travar contato com governos e outros atores relevantes, exercendo uma função mais diplomática, a fim de facilitar o diálogo e procurar maneiras de aliviar o sofrimento das pessoas deslocadas²⁰¹, evidenciando a difícil tarefa de alcançar equilíbrio entre soberania e proteção dos direitos humanos.

Para cumprir seu mandato, Francis Deng assumiu a tarefa de desenvolver o arcabouço legal e conceitual de proteção internacional dos deslocados internos. Com esse objetivo, Deng propôs o conceito de soberania como responsabilidade, que teve origem nos trabalhos realizados por ele e outros acadêmicos na África, na Brookings Institution²⁰², assim como nos trabalhos desenvolvidos pelo Refugee Policy Group²⁰³.

Como o próprio Deng afirmou, o novo conceito também foi inspirado nos comentários de Jan Eliasson, na época Secretário-Geral Adjunto das Nações Unidas para os Assuntos Humanitários, que defendeu que assistir e proteger os deslocados internos e outros grupos vulneráveis que continuavam no país de origem era “*basically a question of striking a balance between sovereignty and solidarity with people in need*”²⁰⁴.

Foi justamente a noção de soberania como responsabilidade a resposta para a melhor harmonização de dois princípios basilares do sistema internacional: soberania

²⁰⁰ ONU. Comissão de Direitos Humanos. E/CN.4/RES/1992/73, de março de 1992.

²⁰¹ DENG *apud* MOONEY, Erin. MOONEY, Erin. Something old, something new, something borrowed ... Something blue? The protection potential of a marriage of concepts between R2P and IDP protection. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 71-72.

²⁰² DENG, Francis. *Protecting the Dispossessed*. Washington DC: Brookings Institution, 1993, p. 14-20.

²⁰³ Ver COHEN, Roberta. Human Rights Protection for Internally Displaced Persons. Refugee Policy Group, jun. 2001.

²⁰⁴ DENG, Francis. Comprehensive study (parágrafo 84). Disponível em: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.1993.35.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.1993.35.En?Opendocument) [acesso em 12/07/2013].

(não intervenção) e direitos humanos. Deng, em seu primeiro estudo sobre os deslocados internos, enfatizou que:

International concern with these fundamental human rights issues is in full accord with the cardinal principle of sovereignty. No Government can legitimately invoke sovereignty for the deliberate purpose of starving its population to death or otherwise denying them access to protection and resources vital to their survival and well-being. [...] if a Government is incapable of providing protection and assistance then the international community should act, either on the invitation of the host country or with international consensus, to fill the vacuum²⁰⁵.

A noção de soberania como responsabilidade é central tanto para a proteção dos deslocados quanto para a Responsabilidade de Proteger e traz importantes mudanças no conceito tradicional de soberania, ao passar-se da ideia de controle para a de “responsabilidade” dos Estados perante sua população. O novo conceito atribui aos Estados a “responsabilidade primária” de proteger os deslocados internos. Havendo incapacidade dos países em cumprir suas obrigações, dever-se-á requerer ou aceitar ajuda da comunidade internacional. Em caso excepcional e extremo, quando o Estado recusa ou deliberadamente impede o acesso aos deslocados internos, colocando um considerável número de pessoas em risco, a comunidade internacional tem a “responsabilidade” de adotar medidas concretas, que variam de ações diplomáticas, sanções a intervenção militar em último caso. De acordo com Cohen e Deng, o envolvimento da comunidade internacional torna-se legítimo, na medida em que objetiva assistir e proteger os deslocados internos²⁰⁶.

A posição assumida por Cohen e Deng reflete a forte defesa da intervenção humanitária que havia na década de 1990, momento em que houve profundas mudanças nas relações internacionais que geraram não apenas aumento das ações do Conselho de Segurança relativas a assuntos internos dos Estados, mas também avanço da agenda de direitos humanos. Resultado dessas mudanças foi o questionamento da ideia tradicional de soberania como controle de um Estado sobre sua população sem qualquer interferência externa direta. É nesse contexto que se deve perceber que a falta de mecanismos internacionais de proteção dos deslocados internos derivava largamente do

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ COHEN, Roberta; DENG, Francis. *Masses in Flight*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1998, p. 7.

fato de que os Estados entendiam que maior proteção significava maior ingerência externa, ferindo frontalmente o princípio da não intervenção²⁰⁷.

2.1.2 Soberania e intervenção humanitária: deslocados internos como objeto das resoluções do Conselho de Segurança

No alvorecer dos anos 1990, o Conselho de Segurança começou a interessar-se pela questão da população civil afetada pela violência, incluindo-se os deslocados internos, e aprovou resoluções em que por vezes autorizava o estabelecimento de corredores humanitários, operações transfronteiriças e o uso da força para alcançar as vítimas de graves violações de direitos humanos²⁰⁸.

A atuação do Conselho de Segurança foi inicialmente focada na provisão de alimentos, medicamentos e alojamento para os deslocados internos, sem haver preocupação pela segurança dos mesmos²⁰⁹. Para resolver esse problema, Roberta Cohen, representando o Refugee Policy Group, defendeu perante a Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 1990, maior envolvimento da comunidade internacional:

The UN cannot assign responsibility for the protection of [IDPs] to the very authorities that may have been the cause of their problems. The fact that they are displaced internally does not mean that the international community does not have a major responsibility to protect them”²¹⁰

A discussão sobre proteção internacional dos deslocados internos não pode ser dissociada do contexto em que ocorreu, uma vez que foi exatamente na década de 1990 que conceitos como segurança humana e intervenção humanitária entraram nos debates da sociedade internacional, indicando que havia fortes dissensões acerca das noções de soberania e não intervenção.

²⁰⁷ A soberania dos Estados é consagrada nos artigos 2(1), 2(4) e 2(7) da Carta das Nações Unidas.

²⁰⁸ COHEN, Roberta; DENG, Francis. *Masses in Flight*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1998, p. 7.

²⁰⁹ COHEN, Roberta. Reconciling R2P with IDP protection. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2010/3/25%20internal%20displacement%20cohen/0325_internal_displacement_cohen.pdf, p. 2 [acesso em 15/07/2013]

²¹⁰ COHEN, Roberta. U.N. Human Rights Bodies Should Deal with the Internally Displaced. Discurso realizado perante a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em 7 de fevereiro de 1990.

O conceito de segurança humana surgiu após o fim da Guerra Fria como uma forma de relacionar questões humanitárias, econômicas e sociais, tendo por objetivo aliviar o sofrimento humano e garantir segurança. O termo ganhou notoriedade nesse período com sua defesa pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O foco principal do conceito de segurança humana é proteger as pessoas enquanto se promove a paz e se assegura o desenvolvimento sustentável contínuo²¹¹.

O antigo Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, abordou a questão da segurança humana:

During the cold war, security tended to be defined almost entirely in terms of military might and the balance of terror. Today, we know that ‘security’ means far more than the absence of conflict. We also have a greater appreciation for nonmilitary sources of conflict. We know that lasting peace requires a broader vision encompassing areas such as education and health, democracy and human rights, protection against environmental degradation, and the proliferation of deadly weapons. We know that we cannot be secure amidst starvation, that we cannot build peace without alleviating poverty, and that we cannot build freedom on foundations of injustice. These pillars of what we now understand as the people-centered concept of ‘human security’ are interrelated and mutually reinforcing²¹².

Em relação à intervenção humanitária e ao princípio da não intervenção, o ex-Secretário-Geral da ONU, Perez de Cuellar, afirmou que “*the principle of noninterference with the essential domestic jurisdiction of States cannot be regarded as a protective barrier behind which human rights could be massively or systematically violated with impunity*”²¹³.

O princípio controverso da não intervenção é muito mais antigo do que o sistema das Nações Unidas. A discussão acerca dos limites e da extensão da soberania permeia a evolução da sociedade internacional desde a paz de Westphalia em 1648. A partir de 1945, esse debate concentrou-se na incompatibilidade de dois princípios da Carta da ONU: soberania e direitos humanos²¹⁴. A soberania é consagrada nos artigos 2(1), 2(4)

²¹¹ HUMAN SECURITY INITIATIVE. Disponível em: <http://www.humansecurityinitiative.org/definition-human-security>

²¹² ANNAN, Kofi. The foreword to human security and the new diplomacy. Disponível em: <http://www.humansecurityinitiative.org/definition-human-security> [acesso em 16/07/2013].

²¹³ CUELLAR, Javier Perez de. Relatório do Secretário-Geral sobre o trabalho da Organização das Nações Unidas. Doc.A/46/1, de 1991.

²¹⁴ Apesar de ambos os princípios constarem na Carta da ONU, é notório que o princípio da soberania está claramente estabelecido na Carta, enquanto a referência aos direitos humanos é somente incidental. O debate, portanto, intensifica-se nos anos seguintes com o desenvolvimento de diversos instrumentos internacionais relativos aos direitos humanos, como, por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), o Pacto de Direitos Civis e Políticos (1966) e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

e 2(7), que dispõem que os Estados devem gozar de igualdade soberana. Esta, internamente, refere-se à jurisdição exclusiva dentro do território de um Estado, enquanto, externamente, diz respeito à liberdade sem interferência externa. Os direitos humanos são identificados no artigo 1(3) e elaborados nas declarações e convenções subsequentes²¹⁵, que apontam que os direitos individuais são inalienáveis e transcendem as fronteiras estatais²¹⁶.

Diversas características das relações internacionais contemporâneas aprofundaram esse conflito axiológico e forneceram argumentos para aqueles que defendem o intervencionismo: a fragilidade, ou mesmo a falência, das estruturas estatais em muitas sociedades assoladas por conflitos; a vulnerabilidade crescente dos civis, em que obviamente se incluem os deslocados internos, no contexto de conflitos armados não internacionais; o fortalecimento e a multiplicação das normas e das instituições de direitos humanos; o medo do fluxo de refugiados; o acesso instantâneo a informações sobre crises humanitárias; e a busca dos governos ocidentais por novas formas de legitimidade política e autoridade moral para substituir a agenda ideológica da Guerra Fria. Em resumo, o debate sobre a legitimidade da intervenção foi conduzido, na década de 1990, em um clima de grande expectativa para a ação intervencionista²¹⁷.

Ademais, logo após o fim da Guerra Fria, houve uma profunda mudança no funcionamento da ONU, uma vez que a cooperação entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança passou a ser mais constante. Essa maior interação reforçou o papel da ONU como garantidor da paz e segurança internacionais. Nesse contexto de maior cooperação no seio do Conselho de Segurança, novos conflitos não internacionais e fortalecimento de normas e organizações de direitos humanos, é que se devem compreender as intervenções militares e o maior envolvimento com a questão dos deslocados internos.

Segundo a International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICSS), ao avaliar dez casos de intervenção entre 1945 e 1990, a atuação da ONU no período da Guerra Fria pode ser caracterizada por uma retórica humanitária utilizada com mais ênfase nos casos em que os motivos humanitários eram os mais fracos, incluindo aqueles que visavam a proteger nacionais do país interventor. Essa falsa motivação

²¹⁵ Ver o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966.

²¹⁶ WELSH, Jennifer; THIELKING, Carolin; MacFARLANE, Neil. The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. *International Journal*. Vol. 57, N. 4, 2002, p. 489-490.

²¹⁷ Ibid.

humanitária que servia de pretexto para abusos pode ser encontrada na suposta ajuda humanitária estadunidense para os Contras na Nicarágua, assim como na assistência soviética aos seus aliados em Budapeste, em 1956, ou em Praga, em 1968²¹⁸.

As intervenções na Libéria (1990), no Iraque (1991), na ex-Iugoslávia (1992), na Somália (1992), em Ruanda (1994), no Haiti (1994), em Serra Leoa (1997), no Kosovo (1999) e em Timor Leste (1999) receberam, todas, autorização do Conselho de Segurança. Diferentemente das operações anteriores, nas quais prevalecia a legítima defesa e o resgate de nacionais, as intervenções da década de 1990 foram largamente baseadas em justificativas humanitárias e, ao contrário de suas predecessoras, elas caracterizaram-se por serem muito mais multilaterais²¹⁹. Em decorrência dessas características, as intervenções dos anos 1990 são entendidas por alguns autores como mais legítimas que as anteriores²²⁰.

Assim, a maior promoção dos direitos humanos e humanitários, observada desde o final da Segunda Guerra Mundial, ganhou novo alento a partir dos anos 1990, momento em que o papel do Conselho de Segurança das Nações Unidas de garantidor da paz e segurança internacionais foi ampliado.

Analisando a atuação do Conselho de Segurança nesse período, Michel Byers afirma:

O recurso ao capítulo VII para a criação de ‘zonas de segurança’ e de um tribunal penal internacional integrava-se a um movimento mais amplo por parte do Conselho, no sentido de incorporar as crises humanitárias internas em países específicos ao conceito de ‘ameaças à paz e à segurança internacionais’²²¹.

O debate sobre a intervenção humanitária e concomitantemente sobre a proteção dos deslocados internos, portanto, inclui-se na tendência de ampliação das competências do Conselho de Segurança nas últimas décadas, que estabeleceu “um vínculo entre a manutenção da ordem em sentido coercitivo e a construção da paz pela promoção dos valores e das normas que integram a ordem pública internacional relativas aos direitos humanos e ao direito internacional humanitário”.²²²

²¹⁸ WEISS, Thomas G. *Humanitarian intervention: ideas in action*. Cambridge: Polity Press, 2007, p. 37.

²¹⁹ Ibid.

²²⁰ Ibid.

²²¹ BYERS, Michel. *A lei da guerra*. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 39.

²²² AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O direito de Assistência Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 231.

A paz, na Carta da ONU, tem duas dimensões: estrutural e conjuntural. A primeira é realizada a longo prazo por meio da cooperação entre Estados e organismos internacional, enquanto a paz conjuntural corresponde a situações de urgência e requer a capacidade de reação rápida do Conselho de Segurança para eliminar as ameaças de ruptura da paz²²³.

Alberto do Amaral analisa essa questão e defende que:

A prática recente do Conselho de Segurança tenta combinar ambas as dimensões de realização da paz. O Conselho de Segurança tem procurado, simultaneamente, garantir a paz internacional e criar condições políticas, econômicas e sociais necessárias ao restabelecimento da ordem interna (peacebuilding), em nítido contraste com o papel que exercia nas décadas anteriores²²⁴.

As intervenções, apesar de mostrarem um avanço em relação à proteção de populações submetidas a violações de direitos humanos e humanitários, suscitaram intenso debate acerca da seletividade e legitimidade das mesmas. Isso é reflexo direto da inexistência de uma jurisdição abrangente sobre questões do uso da força na sociedade internacional, que inexoravelmente afeta a legalidade e a legitimidade das intervenções humanitárias²²⁵.

O problema da legalidade é decorrência direta das limitações impostas pela Carta de São Francisco, segundo a qual a força apenas pode ser utilizada em legítima defesa ou em casos autorizados pelo Conselho de Segurança. Mesmo nesses casos há limitações, uma vez que, para a atuação do Conselho, é necessário que haja ameaça à paz e segurança internacionais; e para o exercício do direito de legítima defesa, pressupõe-se a ocorrência de um ataque armado contra o país e o gozo desse direito é válido até o momento em que o Conselho de Segurança tome as medidas necessárias²²⁶.

Dessa forma, não há qualquer previsão expressa sobre intervenções humanitárias na Carta da ONU, porém esta impõe obrigações humanitárias aos Estados e traz

²²³ Ibid, p. 230.

²²⁴ Ibid,

²²⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 151-175.

²²⁶ Artigo 51 da Carta da ONU: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva no caso de ocorrer um ataque armado contra um Membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos Membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer tempo, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

preocupações com o respeito aos direitos humanos, como disposto no artigo 1 (3), o que conduz inevitavelmente a um choque axiológico e normativo dentro da própria Carta²²⁷.

A questão da legitimidade é também essencial, uma vez que inexiste, na arena internacional, um sistema de coerção semelhante ao que há nos Estados; não há centralização dos procedimentos legislativos, pois normalmente os destinatários das normas são os mesmos responsáveis por sua criação; e não existe hierarquia entre os principais atores, sendo fundamental o entendimento de que as normas são legítimas para que haja o seu cumprimento²²⁸.

A intervenção humanitária gera diversas questões relativas à sua legitimidade, que podem ser resumidas em algumas perguntas. Existem motivos outros que humanitários para a intervenção? Como usar a força quando o que se busca é a garantia dos direitos humanos e da paz? A intervenção é legítima no caso em que a intervenção humanitária é ilegal?²²⁹

Para responder a esses problemas, surgiu a doutrina da Responsabilidade de Proteger, que deve ser entendida como uma tentativa de restringir os problemas de legalidade e legitimidade das intervenções humanitárias diante da seletividade destas e do conflito com o conceito de soberania^{230 231}. Uma comissão, a ICISS, foi estabelecida para resolver esses problemas e apresentou a nova doutrina, que surpreendentemente não fez referência, em seu relatório final, aos deslocados forçados. Isso surpreende, pois os deslocamentos forçados em massa são centrais tanto nas causas como nos resultados do cometimento dos crimes elencados na Responsabilidade de Proteger, assim como são a razão do surgimento da noção basilar em que se pauta a nova doutrina: soberania como responsabilidade.

2.1.3 Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos: desenvolvimento da proteção legal

²²⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. Has the “Responsibility to Protect” been a real change in humanitarian intervention? An analysis from the crisis in Libya. *International Community Law Review*, vol. 14, 2012, p. 313-314.

²²⁸ Ibid, p. 314.

²²⁹ Ibid, p. 315-316.

²³⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 151-175.

²³¹ No Capítulo 3, essas questões serão novamente abordadas, de modo a mostrar que a Responsabilidade de Proteger não resolveu esses problemas, levando a necessidade de procurar soluções para as crises humanitárias não na Responsabilidade de Reagir, mas sim na Responsabilidade de Prevenir.

De modo a prover a comunidade internacional de parâmetros para ação legítima em relação aos deslocados internos, os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos foram elaborados pelo Representante do Secretário-Geral sobre os Deslocados Internos. Os Princípios Orientadores foram apresentados à Comissão de Direitos Humanos da ONU em resposta a seu pedido de elaboração de um marco normativo voltado para a assistência e proteção dos deslocados internos²³². Em 2004, os Princípios Orientadores foram aceitos pela Assembleia Geral da ONU como os parâmetros internacionalmente reconhecidos de assistência e proteção dos deslocados internos²³³.

Os Princípios Orientadores, como visto, foram resultado de intenso trabalho de algumas pessoas e instituições que se preocuparam com a vulnerabilidade dos deslocados internos. Defendeu-se que a soberania não deveria ser entendida como uma barreira contra a interferência externa, mas sobretudo como uma “responsabilidade” em relação à população²³⁴.

Os Princípios Orientadores, dessa forma, são calcados no princípio basilar de soberania como responsabilidade. Defende Deng que:

Under normal circumstances, governments are concerned about the welfare of their people, will provide their people with adequate protection and assistance, and if unable, will invite or welcome foreign assistance and international cooperation to supplement their own efforts.

Controversy arises only in the exceptional cases when the state has collapsed or the government is unwilling to invite or permit international involvement, while the level of human suffering dictates otherwise. [...] To fill the vacuum of moral responsibility created by such cleavages, international involvement becomes a moral imperative²³⁵.

Os Princípios Orientadores estabelecem os direitos dos deslocados internos e as “responsabilidades” de Estados, organizações internacionais e demais autoridades ou pessoas²³⁶. A “responsabilidade primária” pelos deslocados internos recai sobre os Estados (Princípios 3 e 25).

²³² ONU. Comissão de Direitos Humanos . Resoluções 50/195 (22 de dezembro de 1995), 1996/52 (19 de abril de 1996) e 1997/39 (11 de abril de 1997).

²³³ ONU. Assembleia Geral . Resolução A/RES/58/177, de 12 de março de 2004.

²³⁴ DENG, Francis. *Protecting the Dispossessed* . Washington DC: Brookings Institution, 1993, p. 18-19.

²³⁵ DENG, Francis. *Sovereignty as Responsibility*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1996, p. xxii-xxiii.

²³⁶ Introdução, parágrafo 3º, dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos.

Princípio 3: 1. As autoridades nacionais têm o dever e responsabilidade primárias de garantir a proteção e a assistência humanitária aos deslocados internos que se encontrem na sua área de jurisdição.

2. Os deslocados internos têm o direito de solicitar e receber proteção e assistência humanitária destas autoridades. Eles não devem ser perseguidos ou punidos por fazerem tal pedido.

Caso o Estado seja incapaz de realizá-la, espera-se que haja pedido de assistência dirigido à comunidade internacional ou que esta a proponha, não podendo ser a oferta de ajuda vista como interferência em assuntos internos dos Estados (Princípio 25).

Princípio 25: 1. Cabe às autoridades nacionais o dever e a responsabilidade primárias de prestar a assistência humanitária aos deslocados internos.

2. As organizações humanitárias internacionais e os outros atores apropriados têm o direito de oferecer os seus serviços em apoio aos deslocados internos. Tal oferta não deve ser encarada como um ato inamistoso ou como interferência nos assuntos internos do Estado e deve ser considerada de boa fé. Não se deve, por isso, negar arbitrariamente o consentimento à sua atuação, particularmente quando as autoridades competentes estão incapacitadas ou não estão dispostas a prestar a assistência humanitária necessária.

3. Todas as autoridades competentes devem garantir e facilitar a livre passagem da assistência humanitária e garantir às pessoas encarregadas de tal assistência um rápido e livre acesso aos deslocados internos.

O Princípio 27 é de extrema importância, uma vez que consagra a proteção dos direitos dos deslocados internos, ao estabelecer que as organizações internacionais não devem limitar-se a prover assistência material, devendo também fornecer proteção contra a violência a que são submetidos.

Princípio 27: 1. Quando da prestação da assistência, as organizações humanitárias internacionais e os outros atores apropriados devem atribuir a devida consideração às necessidades de proteção e aos direitos humanos dos deslocados internos e tomar medidas adequadas a respeito. Para tal, estas organizações e atores devem respeitar os relevantes padrões e códigos de conduta internacionais.

2. O parágrafo anterior é sem prejuízo às responsabilidades de proteção das organizações internacionais para este fim, cujos serviços podem ser oferecidos ou solicitados pelos Estados.

É imprescindível concluir que os Princípios Orientadores, apesar de não serem um instrumento vinculante, refletem inúmeras normas internacionais pré-existent, as quais os Estados são obrigados a respeitar. Mesmo que os deslocados internos nunca

tenham sido o foco no desenvolvimento da maioria dos instrumentos de direitos humanos, é inegável que o direito internacional dos direitos humano (DIDH) contempla os direitos daqueles, uma vez que o DIDH deve ser aplicado em todas as circunstâncias e a todas as pessoas, sem discriminação. O direito internacional humanitário (DIH) é outro ramo do direito internacional extremamente importante para a proteção dos direitos dos deslocados internos, mas aplicáveis somente em situações de conflito armado²³⁷. Mesmo o direito internacional dos refugiados é relevante, pois, como diversas situações por que passam os refugiados e os deslocados internos são semelhantes, ele serve de analogia. Portanto esses ramos do direito internacional complementam-se na proteção dos direitos dos deslocados internos e paralelamente impõem obrigação aos Estados de respeitá-los²³⁸.

2.1.4 Cluster approach: a falta de mecanismos institucionais

Se, por um lado, houve rápido desenvolvimento do aspecto normativo da proteção dos deslocados internos, que resultou na aprovação dos Princípios Orientadores em 1998 e na sua adoção por 190 países no World Summit Outcome 2005; por outro lado, no nível institucional, ainda há importantes falhas a serem superadas, uma vez que inexiste uma organização responsável pela proteção dos deslocados internos, restando estes dependentes de arranjos pontuais entre organizações internacionais humanitárias, de direitos humanos e de desenvolvimento. Não havendo um mandato legal global, os deslocados internos são tratados em bases *ad hoc*, aumentando sua vulnerabilidade diante de interesses políticos em cada caso específico.

Em face da resistência das agências da ONU e dos Estados membros em criar uma nova agência para os deslocados internos, o sistema de proteção que se desenvolveu é conhecido como *cluster approach*²³⁹. Neste, atuam algumas das agências

²³⁷ PHUONG, Catherine. *The protection of the internally displaced persons*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, p. 43.

²³⁸ A questão da complementaridade do direito internacional dos direitos humanos, direito internacional dos refugiados e direito internacional humanitário é controversa. Em defesa da complementaridade desses três ramos do direito internacional, ver CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados*. San José; Brasília: ACNUR, CICV, IIDH, 1996.

²³⁹ BEYANE, Chaloka. *The Mandate of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons*. Disponível em:

da ONU, incluindo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), Escritório para Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA, na sigla em inglês), Organização Mundial para a Saúde (OMS), entre outras agências, inclusive que não são parte da ONU, como a Organização Internacional para as Migrações (OIM) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), e organizações não governamentais.

Atualmente, a ONU, nas atividades voltadas aos deslocados internos, utiliza o chamado *cluster leadership approach*, no qual apenas uma agência da ONU é responsável pela coordenação de um setor específico. O ACNUR é o responsável pela unidade de proteção, quando o deslocamento é causado por um conflito armado, assim como pelos abrigos de emergência e pela gestão dos campos de deslocados internos²⁴⁰. Há outros *clusters* voltados para nutrição, água e saneamento, logística, telecomunicações, etc.

O Inter-Agency Standing Committee (IASC) detalha o *cluster approach*:

The role of sector leads at the country level is to facilitate a process aimed at ensuring well-coordinated and effective humanitarian responses in the sector or area of activity concerned. Sector leads themselves are not expected to carry out all the necessary activities within the sector or area of activity concerned. They are required, however, to commit to being the ‘provider of last resort’ where this is necessary and where access, security and availability of resources make this possible²⁴².

Na falta de um arranjo institucional consistente, o ACNUR vem atuando na proteção dos deslocados internos. Apesar de o ACNUR não possuir mandato legal em relação aos deslocados internos, o órgão tem ajudado pessoas que continuam em seus países de origem desde a década de 1970²⁴³. No entanto, o ACNUR tem sido cauteloso

<http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/220212summary.pdf> [acesso em 20/07/2013].

²⁴⁰ A Organização Internacional para as Migrações (OIM) é responsável pela gestão dos campos nos casos de desastres naturais.

²⁴¹ MARTIN, Susan. Forced migration, the refugee regime and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 51-52.

²⁴² INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response. Disponível em: <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/Resources%20&%20tools/IASCGUIDANCENO> [acesso em 20/07/2013].

²⁴³ MARTIN, Susan. Forced migration, the refugee regime and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 50.

em determinar as situações em que deve atuar, já que seu orçamento é extremamente limitado para lidar com os refugiados e diversos Estados criticam a ampliação *ad hoc* do mandato que lhe foi conferido²⁴⁴.

Em 2000, o ACNUR publicou uma nota em que explicava sua relação com os deslocados internos. A agência esclareceu que seu interesse nessa população derivava de seu mandato humanitário na defesa de deslocados por perseguição, situações de conflito e de grave e generalizada violação de direitos humanos²⁴⁵. O ACNUR ainda estabeleceu seis requisitos para seu envolvimento: requisição ou autorização do Secretário-Geral ou de algum órgão principal das Nações Unidas; consentimento do Estado concernente e, quando necessário, de outros grupos em um conflito armado; acesso à população afetada; segurança adequada para os funcionários do ACNUR e seus parceiros implementadores; definição de responsabilidades e capacidade de atuar diretamente na proteção; e recursos adequados²⁴⁶.

Em 2007, o ACNUR detalhou ainda mais sua política de 2000 voltada para os deslocados internos, afirmando que a agência encontra-se preparada para contribuir em situações de deslocamento interno em qualquer país afetado por conflitos armados, onde sua presença seja consentida pelas autoridades do Estado, não haja limitações políticas e militares às atividades da agência e seus parceiros, e exista razoável segurança para que seus funcionários possam exercer suas funções²⁴⁷. Como analisa Susan Martin, apesar de ainda haver restrições²⁴⁸ às atividades do ACNUR em razão da soberania e da segurança, a política de 2007 apresentou uma grande mudança em face das políticas anteriores que limitavam consideravelmente a atuação do ACNUR para com os deslocados internos^{249 250}.

²⁴⁴ Para maiores detalhes sobre as críticas em relação à ampliação do mandato do ACNUR, ver: ONU. Assembleia Geral . 58º Sessão do Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 2007. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/471615cb2.pdf> [acesso em 20/07/2013]

²⁴⁵ Ibid

²⁴⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). UNHCR's role in support of an enhanced humanitarian response to situations of internal displacement: update on UNHCR's leadership role within the cluster approach and IDP operational workplans. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/47039ac32.html> [acesso em 19/07/2013].

²⁴⁷ ACNUR. Policy Framework and Corporate Strategy: UNHCR's Role in Support of an Enhanced Inter-Agency Response to the Protection of Internally Displaced Persons. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45c1ab432.pdf> [acesso em 20/07/2013].

²⁴⁸ Ao ACNUR apenas cabe a liderança na proteção dos deslocados internos quando houver conflito.

²⁴⁹ Relevante ressaltar que o ACNUR, apesar de ter a liderança em casos de conflito, também provê assistência em alguns casos de desastre natural. Neste trabalho, ainda será analisado o caso do Ciclone Nargis em Mianmar, onde houve presença do ACNUR, garantindo a construção de barracas e a distribuição de mantimentos, mas não a proteção. O Comitê Executivo do ACNUR, em sua 85ª sessão, deixou claro que o ACNUR não tem intenção de fornecer proteção aos deslocados internos por desastres naturais, mas apenas àqueles vítimas de conflitos. Para maiores informações, ver ACNUR. Report of the

O ACNUR vem sendo a agência mais atuante em relação à proteção dos deslocados internos²⁵¹. Entretanto, devido à falta de um mandato legal e de limitações orçamentárias, os deslocados internos não gozam da adequada proteção, sendo submetidos a considerações pontuais em cada caso concreto. Ademais, os deslocados internos por motivo de desastre natural recebem ainda menos atenção, uma vez que o ACNUR pode prover assistência, mas não proteção como ocorre com as vítimas de conflitos. Um terceiro problema é a necessidade de consenso do Estado afetado para que o ACNUR possa atuar. Em grande parte dos deslocamentos forçados, estes são induzidos justamente pelo Estado, não havendo obviamente interesse deste em proteger os direitos dos deslocados internos²⁵². A solução desses problemas seria possível com o maior envolvimento da comunidade internacional e dos Estados, que, no entanto, não parecem interessados em ampliar o mandato do ACNUR²⁵³ e tampouco criar uma agência voltada especialmente voltada para os deslocados internos.

O desenvolvimento de um arcabouço normativo para os deslocados internos, que resultou na aprovação dos Princípios Orientadores, não teve paralelo no avanço de uma estrutura institucional. Observa-se, por conseguinte, a extrema vulnerabilidade dos deslocados internos que não gozam da mesma proteção dos refugiados. O surgimento da doutrina da Responsabilidade de Proteger em 2001 foi vista por muitos defensores dos deslocados internos como uma potencial solução para essa situação, já que supostamente criaria obrigações para os Estados e a comunidade internacional na prevenção, reação e reconstrução de países assolados por crimes em massa extremamente graves. A Responsabilidade de Proteger apresenta inúmeras semelhanças com o sistema de proteção dos deslocados internos, sendo a mais evidente a proximidade conceitual que deriva da noção da soberania como responsabilidade. Há ainda semelhanças de tipo material e temporal que serão analisadas no próximo tópico.

fifty-eighth session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/471615cb2.pdf> [acesso em 22/07/2013].

²⁵⁰ MARTIN, Susan. Forced migration, the refugee regime and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 52-53.

²⁵¹ Segundo as últimas estatísticas do ACNUR, em 2012 a agência estipulou em 28,8 milhões o número de deslocados internos, ocupando-se de 17,7 milhões.

²⁵² Este ponto será desenvolvido no Capítulo 3.

²⁵³ Nas reuniões do Comitê Executivo do ACNUR, os governos têm avisado o ACNUR que este não é uma agência para os deslocados internos e que sua atuação com os mesmos não deveria ser realizada em detrimento da proteção dos refugiados. Para maiores detalhes, ver MARTIN, Susan. Forced migration, the refugee regime and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010; ACNUR. Report of the fifty-eighth session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/471615cb2.pdf> [acesso em 22/07/2013].

Os pontos de contato entre a Responsabilidade de Proteger e os deslocados internos, dessa forma, criaram compreensíveis esperanças para a solução das falhas da proteção a essas pessoas vítimas de deslocamento forçado, o que, no entanto, não vem ocorrendo.

2.2 Semelhanças entre a Responsabilidade de Proteger e o sistema de proteção dos deslocados internos

Após o lançamento dos Princípios Orientadores em 1998, Francis Deng prosseguiu reunindo-se com os representantes dos Estados com intuito de angariar apoio aos Princípios e convencer os países dissidentes a apoiá-los, o que foi alcançado com certo êxito em 2002-2003²⁵⁴. Não é mera coincidência o surgimento da publicação da ICISS sobre a Responsabilidade de Proteger no mesmo período²⁵⁵, pois esta contou com o relativo consenso e a base conceitual desenvolvidos por mais de uma década sobre a proteção dos deslocados internos. A Responsabilidade de Proteger, porém, recebeu apoio maior de países e contribuiu para a abertura política sobre os procedimentos necessários para ações coletivas internacionais em situações excepcionais, nas quais por vezes se incluem os deslocamentos forçados²⁵⁶. O poder da Responsabilidade de Proteger é político e não legal²⁵⁷, permitindo a abertura de novas possibilidades para a proteção dos deslocados internos, o que é facilitado pelas semelhanças de tipo conceitual, material e temporal da nova doutrina com os Princípios Orientadores.

2.2.1 Semelhança material

A Responsabilidade de Proteger e os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos refletem e reafirmam responsabilidades pré-existent que constam

²⁵⁴ WEISS, Thomas; KORN, David. *Internal displacement: conceptualization and its consequences*. Oxon: Routledge, 2006, p. 112-114.

²⁵⁵ MOONEY, Erin. Something old, something new, something borrowed ... Something blue? The protection potential of a marriage of concepts between R2P and IDP protection. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 73.

²⁵⁶ Ibid.

²⁵⁷ LUCK, Edward. The United Nations and the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/luckpab808.pdf> [acesso em 25/07/2013].

no direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito penal internacional.

Os quatro crimes abordados pela Responsabilidade de Proteger (genocídio, limpeza étnica, crimes de guerra e crimes contra a humanidade) são expressamente proibidos nos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, com base nas obrigações impostas pelo direito internacional.

O princípio 1 estabelece que suspeitos de terem cometido crimes contra a humanidade, genocídio ou crimes de guerra não podem evitar o julgamento e a punição imposta pelo direito internacional em razão somente de serem deslocados internos.

Princípio 1: 1. Os deslocados internos devem gozar, em pé de igualdade, dos mesmos direitos e liberdades, ao abrigo do direito interno e do direito internacional, como o fazem as outras pessoas no seu país. Eles não devem ser discriminados contra o gozo de quaisquer direitos ou liberdades por serem deslocados internos.

2. Estes Princípios não protegem a responsabilidade criminal individual a luz do direito internacional, particularmente referente a genocídios, crimes contra a humanidade e crimes de guerra.

O princípio 6 traz a proibição de promover deslocamento forçado arbitrariamente, elencando situações em que se incluem limpeza étnica ou outras práticas similares.

Princípio 6: 1. Todo o ser humano tem o direito de ser protegido contra a deslocação arbitrária da sua casa ou do seu local de residência habitual.

2. A proibição da deslocação arbitrária inclui:

- a. deslocação provocada por políticas de apartheid, limpeza étnica ou práticas similares com vista a/ou tendo por consequência a alteração da composição étnica, religiosa ou racial da população afetada;
 - b. deslocação causada por conflitos armados, exceto se a segurança dos civis ou motivos militares imperativos assim o exija;
- (...)

Nos princípios 10, 11, 12 e 13, há uma série de crimes elencados que podem ser considerados como crimes de guerra, quando houver conflito armado, ou como crimes contra a humanidade se for parte de ataque generalizado e sistemático contra a população civil. Entre os crimes listados há, por exemplo: assassinato, tortura, estupro, escravidão, recrutamento de crianças e a fome como método de combate.

O princípio 14 é extremamente relevante, uma vez que garante o direito dos deslocados internos à liberdade de movimento e à liberdade de escolher sua residência. De acordo com a análise de Erin Mooney, o artigo 7º do Estatuto de Roma dispõe que a privação da liberdade física em violação às normas fundamentais do direito, quando cometida como parte de um ataque generalizado e sistemático contra a população civil, é um crime contra a humanidade²⁵⁸.

Princípio 14: 1. Todo o deslocado interno tem o direito à liberdade de movimento e a liberdade de escolher a sua residência.

2. Todo o deslocado tem o direito de circular livremente dentro e fora dos campos ou em outras instalações.

Mesmo que os Princípios Orientadores não sejam um documento vinculante, torna-se claro que muitos de seus dispositivos são vinculantes, já que traduzem graves violações de normas internacionais. No caso dos quatro crimes analisados²⁵⁹, todos podem ser entendidos como normas costumeiras e a proibição do crime de genocídio, em particular, como norma peremptória (*jus cogens*)²⁶⁰, não podendo ser derogado pela vontade dos Estados²⁶¹. Dessa forma, prevenir o cometimento desses crimes é obrigação de todos os Estados, independentemente de terem ratificado qualquer tratado,

²⁵⁸ MOONEY, Erin. Something old, something new, something borrowed ... Something blue? The protection potential of a marriage of concepts between R2P and IDP protection. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 67.

²⁵⁹ Necessário explicar que a limpeza étnica não é reconhecida como um crime internacional. No entanto, deve ser entendida como um ato criminoso que pode ser caracterizado, dependendo de cada situação específica, como genocídio, crime de guerra ou crime contra a humanidade. Nesse sentido, ver decisão da Corte Internacional de Justiça, no caso *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*, de 26 de fevereiro de 2007, parágrafos 187-188 e 190. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=91&code=bhy&p3=4> [acesso em 25/07/2013]

²⁶⁰ CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA (CIJ). *Armed Activities on the Territory of the Congo*. Julgamento de 19 de dezembro de 2005, parágrafo 64. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf> [acesso em 25/07/2013]. Em relação aos crimes de guerra e crimes contra a humanidade, que compreendem inúmeras violações de direitos humanos, não se pode afirmar que todos são normas peremptórias. Ao analisar os crimes de guerra cometidos pela Alemanha entre 1943 e 1945, a CIJ, no caso *Jurisdictional Immunities of the State*, decidiu que “the rules of the law of armed conflict which prohibit the murder of civilians in occupied territory, the deportation of civilian inhabitants to slave labour and the deportation of prisoners of war to slave labour are rules of *jus cogens* [...]”. Julgamento de 3 de fevereiro de 2012, parágrafo 93. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf> [acesso em 25/07/2013]

²⁶¹ Artigo 53 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969: “É nulo todo o tratado que, no momento da sua conclusão, seja incompatível com uma norma imperativa de direito internacional geral. Para os efeitos da presente Convenção, uma norma imperativa de direito internacional geral é uma norma aceite e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados no seu todo como norma cuja derrogação não é permitida e que só pode ser modificada por uma nova norma de direito internacional geral com a mesma natureza”.

como, por exemplo, a Convenção sobre a Prevenção e a Punição dos Crimes de Genocídio, de 1948; as quatro Convenções de Genebra, de 1949; e o Estatuto de Roma, de 1998.

2.2.2 Semelhança temporal

Além da semelhança material, é evidente a proximidade temporal que existe entre a Responsabilidade de Proteger e os Princípios Orientadores, na medida em que ambos trazem uma abordagem holística, ao preocuparem-se com a prevenção, reação e reconstrução. Esses três pilares, que constituem a própria essência da Responsabilidade de Proteger, encontram-se nos Princípios Orientadores, que visam a garantir proteção em todas as fases do deslocamento forçado.

Primeiramente, nos Princípios Orientadores, há prevenção do deslocamento arbitrário, o qual é expressamente proibido pelo Princípio 6, ao determinar que todo ser humano tem o direito de ser protegido contra esse tipo de deslocamento. Ademais, o Princípio 7 assegura que, antes de promover o deslocamento de pessoas, as autoridades competentes devem explorar todas alternativas, de modo a evitá-lo.

Princípio 7: 1. Antes de se tomar qualquer decisão que exija a deslocação das pessoas, as autoridades competentes devem assegurar que todas as alternativas exequíveis tenham sido exploradas com vista a se evitar a deslocação. Quando não houver alternativas, todas as medidas devem ser tomadas para minimizar a deslocação e os seus efeitos adversos.

2. As autoridades empreendedoras de tal deslocação devem assegurar, de maneira prática, que seja fornecido alojamento adequado aos deslocados e que tais deslocações sejam efetuadas em condições satisfatórias de segurança, nutrição, saúde e higiene e que não haja separação dos membros da mesma família.

(...)

Os Princípios Orientadores também garantem proteção e assistência aos deslocados internos durante o deslocamento. O Princípio 7 estabelece que, ocorrendo o deslocamento, os efeitos adversos do mesmo devem ser minimizados, por meio do fornecimento de alimento, saúde, alojamento, segurança, etc. No mesmo sentido preceitua o Princípio 8, ao determinar que o deslocamento não pode ocorrer de modo que haja violação dos direitos à vida, liberdade, dignidade e segurança dos afetados.

Todos esses direitos são esmiuçados nos Princípios 10 a 15. O Princípio 9 faz ainda especial menção a certos grupos que são tradicionalmente ligados às suas terras.

Princípio 9: Os Estados têm uma particular obrigação de garantir a proteção contra a deslocação de pessoas indígenas, minorias, camponeses, pastores e outros grupos que tenham uma dependência e ligação especiais às suas terras.

Há também a exigência de que a proteção e a assistência prestadas aos deslocados internos sejam feitas de acordo com os princípios de humanidade, imparcialidade e não discriminação.

Princípio 24: 1. Toda a assistência humanitária deve ser prestada em conformidade com os princípios da humanidade e imparcialidade e sem discriminação.

2. Não se deve desviar a assistência humanitária destinada aos deslocados internos, em particular para fins políticos ou militares.

Por fim, a terceira e última fase (“reconstrução”) relaciona-se à provisão de soluções duradoras para o deslocamento forçado, por intermédio do regresso seguro e voluntário, da reinstalação e da reintegração dos deslocados internos. Os Princípios Orientadores ressaltam que os deslocados internos devem participar ativamente do planejamento e da gestão do retorno. Além disso, cabe ao Estado a “responsabilidade primária” de assistir os deslocados retornados, garantindo inclusive que estes recuperem propriedades e bens perdidos durante o deslocamento, ou, não sendo possível recuperá-los, recebam indenização. É ainda assegurado o acesso de organizações humanitárias internacionais ou outros atores apropriados aos deslocados retornados, a fim de facilitar a reinstalação e reintegração destes.

Princípio 28: 1. As autoridades competentes têm o dever e a responsabilidade primárias de criar condições, bem como de fornecer meios, que permitam o regresso voluntário, em segurança e com dignidade, dos deslocados internos às suas casas ou aos locais de residência habituais, ou a sua reinstalação voluntária em qualquer outra parte do país. Tais autoridades devem esforçar-se para facilitar a reintegração das pessoas regressadas ou reinstaladas que outrora foram deslocados internos.

2. Esforços deverão ser envidados para assegurar a participação plena dos deslocados internos no planejamento e gestão do seu regresso ou reinstalação e reintegração.

Princípio 29: 1. Os deslocados internos que regressaram às suas casas ou locais de residência habituais ou que se reinstalaram em outra parte do país não devem ser discriminados por terem sido deslocados. Devem ter o direito a uma participação total e igual, nos assuntos públicos a todos os níveis, e gozar dos mesmos direitos de acesso aos serviços públicos.

2. As autoridades competentes têm o dever e a responsabilidade primárias de prestar assistência aos deslocados internos regressados e/ou reinstalados, para recuperarem, na medida do possível, as suas propriedades e bens que deixaram ou se viram privados quando da sua deslocação. Quando não é possível recuperar tais propriedades e bens, as autoridades competentes deverão fornecer ou assistir essas pessoas a obterem a devida indenização ou outra forma justa de reparação dos danos.

Princípio 30: Todas as autoridades competentes devem garantir e facilitar às organizações humanitárias internacionais e aos outros atores apropriados, no exercício dos seus respectivos mandatos, o acesso rápido e livre aos deslocados a fim de assistir estes últimos no seu regresso ou reinstalação e reintegração.

2.3 Desafios da aplicação da Responsabilidade de Proteger aos deslocados internos

As semelhanças conceitual, material e temporal entre a Responsabilidade de Proteger e os Princípios Orientadores criaram a esperança de que os deslocados internos gozariam de maior proteção com a implementação da nova doutrina. Essa expectativa, no entanto, não vem se realizando, uma vez que há diversos problemas na aplicação da Responsabilidade de Proteger, que é esporádica e restrita, limitando as situações em que as vítimas de deslocamento forçado poderiam ser contempladas pela nova doutrina.

2.3.1 Aplicação esporádica da Responsabilidade de Proteger

Um dos sérios entraves para que a Responsabilidade de Proteger traga maior proteção aos deslocados internos é o fato de que a nova doutrina foi aplicada poucas vezes em decorrência da profunda divergência entre os Estados sobre sua implementação. O impasse sobre a aplicação da Responsabilidade de Proteger na Síria, para resolver o conflito armado entre o governo de Assad e os rebeldes, revela as dificuldades de operacionalizar a doutrina na maior parte das situações em que há deslocamento forçado²⁶².

²⁶² O conflito armado na Síria produziu até o momento mais de 1.5 milhão de refugiados e por volta de 4.5 milhões de deslocados internos. Para maiores informações sobre os deslocados internos na Síria, ver: ANISTIA INTERNACIONAL. Syria's internally displaced - 'The world has forgotten us'. Disponível

Desde 2005, quando a Assembleia Geral da ONU adotou a Responsabilidade de Proteger, a doutrina foi invocada formalmente pelo Conselho de Direitos Humanos e pelo Conselho de Segurança. Este emitiu resoluções sobre a situação em alguns países como Sudão (2006)²⁶³, Burundi e República Democrática do Congo (2006)²⁶⁴; Líbia (2011 e 2012)²⁶⁵; Costa do Marfim (2011)²⁶⁶; Sudão do Sul (2011)²⁶⁷; Iêmen (2011)²⁶⁸; Mali (2012 e 2013)²⁶⁹.

Houve também a utilização da Responsabilidade de Proteger no Quênia, em 2008, em resposta aos conflitos que se seguiram às eleições no país, em 2007. Apesar de não ter havido uma resolução do Conselho de Segurança, entende-se que houve aplicação da nova doutrina e esta é vista por alguns autores como a mais exitosa até hoje²⁷⁰.

Anteriormente ao envolvimento internacional no Quênia, por volta de 1000 pessoas foram mortas e 500 mil sofreram deslocamento forçado²⁷¹. Devido à condição do país de aliado do Ocidente, em especial dos Estados Unidos, o conflito recebeu considerável atenção externa. O Ministro francês de Assuntos Estrangeiros, Bernard Kouchner, fez um apelo, em janeiro de 2008, para que o Conselho de Segurança reagisse em nome da Responsabilidade de Proteger²⁷². Esforços para encontrar uma solução para conflito também foram conduzidos por lideranças africanas em janeiro de 2008. O arcebispo Desmond Tutu foi o primeiro, seguido por uma comitiva da União

em: <http://www.amnesty.org/en/news/syria-s-internally-displaced-world-has-forgotten-us-2013-06-19> [acesso em: 28/07/2013]

²⁶³ ONU. Conselho de Segurança. Resoluções 1674 (S/RES/1674) (28 de abril de 2006); e 1706 (S/RES/1706) (31 de agosto de 2006)

²⁶⁴ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1653. (S/RES/1653) (27 de janeiro de 2006).

²⁶⁵ ONU. Conselho de Segurança. Resoluções 1970 (S/RES/1970) (26 de fevereiro de 2011); 1973 (S/RES/1973) (17 de março de 2011); 2016 (S/RES/2016) (27 de outubro de 2011); e 2040 (S/RES/2040) (12 de março de 2012).

²⁶⁶ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1975. (S/RES/1975) (30 de março de 2011).

²⁶⁷ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1996. (S/RES/1996) (8 de julho de 2011).

²⁶⁸ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 2014. (S/RES/2014) (21 de outubro de 2011).

²⁶⁹ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 2085. (S/RES/2085) (19 de dezembro de 2012).

²⁷⁰ COHEN, Roberta. The Responsibility to Protect: the human rights and humanitarian dimensions. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2009/02/20-responsibility-to-protect-cohen> [acesso em 25/07/2013].

²⁷¹ INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-kenya> [acesso em 28/07/2013].

²⁷² FRANCE DIPLOMACIE. Disponível em: http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/kenya_209/situation-in-kenya-2008_6019/situation-in-kenya-statement-by-bernard-kouchner-january-31-2008_10767.html [acesso em 28/07/2013].

Africana, liderada pelo presidente ganense John Kufuor²⁷³. Não se chegou, no entanto, a um acordo entre as partes em conflito.

Em 10 de janeiro de 2008, o antigo Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, liderando um Painel da União Africana, foi aceito pelas partes em conflito como o mediador da União Africana²⁷⁴. Após diversas discussões e negociações, chegou-se a um acordo de divisão de poderes entre os dois partidos políticos em conflito²⁷⁵ em 28 de fevereiro de 2008²⁷⁶. Essa rápida e coordenada reação da comunidade internacional é celebrada como um modelo de ação diplomática sob os parâmetros da Responsabilidade de Proteger²⁷⁷, mesmo que a nova doutrina não tenha sido formalmente invocada durante a crise.

Como bem assinala Roberta Cohen, a aplicação da Responsabilidade de Proteger no Quênia não deve ser entendida como uma medida de prevenção, uma vez que já havia mais de 1000 mortos e 500 mil deslocados. A utilização da nova doutrina, no entanto, foi eficaz para conter a violência e evitar futuros deslocamentos forçados. Ainda conforme Cohen, surpreende o fato de que não se mencionaram os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, que trazem proteção e assistência essencial aos deslocados na fase de retorno e reintegração²⁷⁸.

Segundo Cohen,

[We do not hear about] the promotion of compliance with the Guiding Principles on Internal Displacement with regard to rebuilding. Welcomed by the World Summit in 2005, the Guiding Principles set forth the rights of IDPs and give the international community a role in protecting and assisting them during displacement and during return and reintegration. The national human rights commission in Kenya considers its government to be violating these Principles in its treatment of IDPs after the violence. The Guiding Principles should be used by R2P advocates as a guide for governmental and international responsibilities toward IDPs, but there was no mention of them or other steps for the protection of IDPs in the January report of the Secretary-General²⁷⁹.

²⁷³ THE GUARDIAN. Kenya can't solve it alone. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/feb/22/kenya> [acesso em 28/07/2013].

²⁷⁴ USA TODAY. Kofi Annan to head Kenya mediation efforts. Disponível em: http://usatoday30.usatoday.com/news/world/2008-01-10-kenya-elections_N.htm [acesso em 28/07/2013].

²⁷⁵ Party of National Unity (PNU) e Orange Democratic Movement (ODM).

²⁷⁶ Para ler na íntegra o acordo de paz, acesse: <http://www.csmonitor.com/World/Africa/2008/0229/p25s01-woaf.html> [acesso em 29/07/2013].

²⁷⁷ GLOBAL CENTER FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. The Responsibility to Protect and Kenya: past success and current challenges. Disponível em: <http://www.globalr2p.org/media/files/the-responsibility-to-protect-and-kenya-past-successes-and-current-challenges.pdf> [acesso em 29/07/2013].

²⁷⁸ COHEN, Roberta. The Responsibility to Protect: The human rights and humanitarian dimensions. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2009/02/20-responsibility-to-protect-cohen> [acesso em 25/07/2013].

²⁷⁹ Ibid.

O caso queniano revela que mesmo quando a Responsabilidade de Proteger é aplicada e, para alguns, da forma mais exitosa até o momento, os deslocados forçados não recebem a devida atenção, o que reduz a proteção e assistência que lhes é devida. Essa falha é sintomática, pois já no relatório da ICISS, em 2001, embora haja clara dívida conceitual com o trabalho desenvolvido por Deng e Cohen (soberania como responsabilidade) não há menção à importância do sistema de proteção dos deslocados internos para a nova doutrina.

É surpreendente que a primeira vez em que o Secretário-Geral aborda a Responsabilidade de Proteger e menciona os deslocados forçados é apenas no relatório *Implementing the Responsibility to Protect*, de 2009. Segundo esse relatório, as agências e os programas da ONU vêm contribuindo significativamente para eliminar os graves crimes internacionais, mas poderiam ser muito mais eficazes se os objetivos relacionados à Responsabilidade de Proteger, incluindo a proteção dos refugiados e dos deslocados internos, fossem tomados como prioridade. Não há, contudo, menção aos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, que, como explica Roberta Cohen, foram removidos do relatório, pois não são vinculantes. Cohen criticou veementemente essa atitude, na medida em que os Princípios Orientadores foram reconhecidos, no documento final do World Summit Outcome 2005, como um importante sistema internacional de proteção dos deslocados internos²⁸⁰.

Conforme Erin Mooney explica,

It is therefore all the more surprising that the issue of displacement has not been better integrated into the UN's implementation plan and UN-sponsored discussions of implementing R2P. The Secretary-General's report places strong emphasis throughout on the importance of existing protection standards, but makes no mention of the Guiding Principles on Internal Displacement. Moreover, the issue of protecting IDPs and refugees barely featured in recent discussions on R2P in the UN General Assembly²⁸¹.

²⁸⁰ COHEN, Roberta. Reconciling R2P with IDP protection. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2010/3/25%20internal%20displacement%20cohen/0325_internal_displacement_cohen.pdf, [acesso em 10/07/2013].

²⁸¹ MOONEY, Erin. Something old, something new, something borrowed ... Something blue? The protection potential of a marriage of concepts between R2P and IDP protection. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 81.

Brian Barbour e Brian Gorlick ainda expressam surpresa que o reconhecimento de refúgio não é mencionado nenhuma vez nos principais documentos da Responsabilidade de Proteger²⁸². Uma explicação é que os deslocados forçados, desde 2001, são vistos mais como uma ameaça a paz e segurança internacionais do que vítimas que precisam de proteção²⁸³.

Para que a Responsabilidade de Proteger realmente traga benefícios na proteção dos deslocados forçados, é preciso que estes sejam vistos como centrais para a nova doutrina. A aplicação esporádica da Responsabilidade de Proteger já mostra as limitações desta na proteção dos deslocados forçados e a invisibilidade destes nos seus principais documentos reforçam ainda mais a atual ineficácia da doutrina para ajudar a resolver as graves crises humanitárias.

2.3.2 Aplicação restrita da Responsabilidade de Proteger e ampla dos Princípios Orientadores

Enquanto a Responsabilidade de Proteger é aplicada apenas a quatro crimes (genocídio, limpeza étnica, crimes contra a humanidade e crimes de guerra) e envolve todas as pessoas que são ameaçadas pelos mesmos, os Princípios Orientadores focam somente nos deslocados internos, mas aplicam-se a situações bem mais diversas.

Os contextos em que os Princípios Orientadores são aplicados encontram-se na Introdução e no Princípio 6.2(c):

Introdução: 2. Para a aplicação destes Princípios, os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

Princípio 6.2: a proibição da deslocação arbitrária inclui deslocação:

²⁸² BABOUR, Brian; GORLICK, Brian. Embracing the 'responsibility to protect': a repertoire of measures including asylum for potential victims. UNHCR, New Issues in Refugee Studies, n. 159, 2008, p. 24.

²⁸³ EDWARDS, Alice. Human Rights, refugees and the right to 'enjoy' asylum. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1477517 [acesso em 30/07/2013].

(c): Em casos de projetos de desenvolvimento de grande escala que não justifique a exclusão e destruição dos interesses públicos;

Observa-se, portanto, que o parágrafo 2º da Introdução traz situações de violência generalizada, violações de direitos humanos e desastres naturais ou causados pelo ser humano. Ao incluir a previsão de desastre, os Princípios Orientadores vão além das situações em que é dada proteção aos refugiados²⁸⁴. O marco normativo dos deslocados internos, assim, traz um importante avanço, na medida em que há inúmeros exemplos de desastres que geram enormes crises humanitárias²⁸⁵. E as vítimas de desastre são sujeitas às mais variadas formas de abuso como discriminação, violência sexual e de gênero, e desrespeito de seus direitos de propriedade²⁸⁶. Imprescindível notar que a palavra “particularmente” indica que a lista de exemplos trazida pela Introdução dos Princípios Orientadores não é exaustiva²⁸⁷.

O Princípio 6.2(c) traz uma interessante e peculiar situação, ao abordar os projetos de desenvolvimento em grande escala. Esses projetos têm inequivocamente o potencial de promover direitos econômicos e sociais da população afetada, pois podem contribuir para o desenvolvimento de um país. O Princípio 6.2(c), dessa forma, não proíbe esse deslocamento, mas somente assegura que o desenvolvimento não pode ser utilizado como disfarce para a prática de violações de direitos humanos, ressaltando que o deslocamento causado pelo desenvolvimento é apenas permitido quando houver relevante interesse público²⁸⁸.

Segundo Walter Kälin,

Development-related displacement is permissible only when compelling and overriding public interests justify such projects, that is, when the requirements of necessity and proportionality are met. As this corresponds to the limitations on the right to freedom of movement and of residence set forth by the human rights provisions, subparagraph (c) fully reflects international human rights law²⁸⁹.

²⁸⁴ A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, estabelece que as causas que ensejam o reconhecimento de refúgio são nacionalidade, raça, religião, pertencimento a grupo social ou opinião política. Há um enorme debate sobre a necessidade de proteção de “refugiados ambientais”, mas que até o momento não são incluídos no sistema internacional de proteção dos refugiados.

²⁸⁵ O Ciclone Nargis, em Mianmar, é um conhecido caso, que será abordado no próximo tópico.

²⁸⁶ KALIN, Walter. *Guiding Principles on Internal Displacement: annotations*. Washington DC: American Society of International Law e Brookings Institution, 2008, p. 4.

²⁸⁷ Ibid.

²⁸⁸ Ibid, p. 32.

²⁸⁹ Ibid, p. 33.

O Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)²⁹⁰ estabeleceram diretrizes sobre deslocamento involuntário causados por projeto de desenvolvimento em larga escala. A política do Banco Mundial sobre o deslocamento involuntário encontra-se na sua *Operational Policy* 4.12:

Policy Objectives

2. Involuntary resettlement may cause severe long-term hardship, impoverishment, and environmental damage unless appropriate measures are carefully planned and carried out. For these reasons, the overall objectives of the Bank's policy on involuntary resettlement are the following:

(a) Involuntary resettlement should be avoided where feasible, or minimized, exploring all viable alternative project designs.²

(b) Where it is not feasible to avoid resettlement, resettlement activities should be conceived and executed as sustainable development programs, providing sufficient investment resources to enable the persons displaced by the project to share in project benefits. Displaced persons should be meaningfully consulted and should have opportunities to participate in planning and implementing resettlement programs.

(c) Displaced persons should be assisted in their efforts to improve their livelihoods and standards of living or at least to restore them, in real terms, to pre-displacement levels or to levels prevailing prior to the beginning of project implementation, whichever is higher²⁹¹.

Como diretrizes, essas medidas não obrigam os Estados, mas são importantes para realçar os direitos dos deslocados internos e as graves situações que os colocam em risco.

Os Princípios Orientadores receberam críticas de diversos países que entendiam que esses princípios não haviam sido elaborados pelos Estados e tampouco formalmente aprovados por eles. Especificamente em relação ao Princípio 6.2(c), a Índia opôs-se firmemente, alegando que o desenvolvimento de projetos em larga escala competia

²⁹⁰ ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects, 1992. A OCDE é uma organização internacional de 34 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado e que procura fornecer uma plataforma para comparar políticas econômicas, solucionar problemas comuns e coordenar políticas domésticas e internacionais. A maioria dos membros da OCDE são economias com um elevado PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano e são considerados países desenvolvidos, à exceção do México, Chile e Turquia. O Brasil não faz parte da OCDE. No governo Fernando Henrique Cardoso, cogitou-se a possibilidade de o país entrar na organização, o que foi descartado com a mudança da política externa promovida no governo Lula, que reforçou uma diplomacia mais “Sul-Sul”.

²⁹¹ BANCO MUNDIAL. *Operational Policy* 4.12. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064610~menuPK:4564185~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html> [acesso em 01/08/2013].

soberanamente aos Estados e não deveria fazer parte das discussões no cenário internacional²⁹².

O alargamento dos motivos que ensejam a proteção dos deslocados internos não é bem-vista pelos Estados, uma vez que estes entendem que há intromissão nos seus assuntos internos. A inclusão de situações como os desastres naturais, por exemplo, é bastante controversa para os Estados, mas extremamente benéfica para os deslocados internos, porque desastres naturais são capazes de deslocar milhões de pessoas, criando graves problemas humanitários. Portanto, seria relevante que os desastres naturais, unicamente se levassem ao cometimento de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e limpeza étnica, fossem incluídos como um dos motivos para a aplicação da Responsabilidade de Proteger.

2.3.2.1 A Responsabilidade de Proteger e os deslocados climáticos: Ciclone Nargis

Em maio de 2008, o Ciclone Nargis devastou a região sul de Mianmar. De acordo com os números oficiais, 84,5 mil pessoas morreram e 53,8 mil foram consideradas desaparecidas. A ONU estimou que 2,4 milhões de pessoas foram afetadas pelo ciclone²⁹³. Houve ainda o deslocamento forçado de mais de 800 mil pessoas²⁹⁴.

A reação internacional à devastação causada pelo Ciclone Nargis e à indiferença do governo de Mianmar em prestar assistência às vítimas promoveram um forte debate sobre os limites da aplicação da Responsabilidade de Proteger.

O Ministro francês de Assuntos Estrangeiros, Bernard Kouchner, defendeu que esse era um caso típico de intervenção sob a doutrina da Responsabilidade de Proteger. A proposta de Kouchner foi a de que o Conselho de Segurança deveria aprovar uma

²⁹² WEISS, Thomas; KORN, David. *Internal Displacement: conceptualization and its consequences*. Oxon: Routledge, 2006, p. 112.

²⁹³ FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Myanmar: Cyclone Nargis 2008 Facts and Figures. Disponível em: <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/myanmar/myanmar-cyclone-nargis-2008-facts-and-figures/> [acesso em 02/08/2013].

²⁹⁴ REFUGEES INTERNATIONAL. Burma: key fact on post-Cyclone Nargis. Disponível em: <http://www.refugeesinternational.org/content/burma-key-facts-post-cyclone-nargis-humanitarian-needs> [acesso em 02/08/2013].

resolução permitindo a intervenção externa em Mianmar, o que foi prontamente rejeitado por diversos países, incluindo a China e a Rússia²⁹⁵.

A ideia de tratar um caso de desastre natural sob a égide da Responsabilidade de Proteger foi criticada por muitos que entendem que ampliar a doutrina para abranger calamidades, como a mudança climática, a fome, entre outras, enfraqueceria o consenso em torno do conceito e esvaziaria sua utilidade prática. O Assessor Especial do Secretário-Geral da ONU para Responsabilidade de Proteger, Edward Luck, defendeu essa posição, ao dizer que a doutrina apenas deveria ser utilizada se ocorresse um dos quatro crimes previstos:

It would be a misapplication of responsibility to protect principles to apply them at this point to the unfolding tragedy in Myanmar (...). The Outcome Document of the 2005 World Summit limited their application to four crimes and violations: genocide, crimes against humanity, war crimes and ethnic cleansing. We must focus our efforts on implementing these principles in these four cases, as there is no agreement among the Member States on applying them to other situations, no matter how disturbing and regrettable the circumstances²⁹⁶.

No mesmo sentido se pronunciou a International Coalition for the Responsibility to Protect²⁹⁷, ao apoiar a postura de Edward Luck e defender que:

The Responsibility to Protect does not apply at this stage because the principle does not mean protecting people from all imaginable threats. At the 2005 World Summit, when United Nations member states agreed that there is a Responsibility to Protect, they limited its scope to case of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity.

The Centre argues that invoking the Responsibility to Protect in relation to Cyclone Nargis is impractical and counter-productive. Without the cooperation of the government and regional neighbours, aid agencies and UN are unlikely to be able to deliver sufficient aid rapidly enough to stem the humanitarian²⁹⁸.

²⁹⁵EVANS, Gareth. Facing up to our responsibilities. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/may/12/facinguptoourresponsibilities> [acesso em 02/08/2013].

²⁹⁶LUCK, Edward C. *apud* COHEN, Roberta. Reconciling R2P with IDP protection. Testimony before Subcommittee on International Development, Foreign Assistance, Economic Affairs and International Environmental Protection, Committee on Foreign Relations, U.S. Senate, 17 de junho de 2008.

²⁹⁷A International Coalition for the Responsibility to Protect é uma coalização de oito ONGs que trabalha para promover a Responsabilidade de Proteger

²⁹⁸INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Disponível em: <http://responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/172-asia-pacific/1779-asiapacific-centre-for-r2p-asiapacific-in-the-un-security-council> [acesso em 05/08/2013].

Realmente, incluir todas as calamidades no conceito da Responsabilidade de Proteger teria um efeito oposto ao desejado, fazendo com que seu conteúdo fosse esvaziado e sua aplicação inviabilizada. Contudo, se, no contexto de um desastre natural, um governo deliberadamente causa danos físicos e mentais a considerável parte da população, por meio de flagrante negligência, a Responsabilidade de Proteger poderia ser acionada, especificamente com menção aos crimes contra a humanidade²⁹⁹.

Conforme Gareth Evans,

If what the generals are now doing, in effectively denying relief to hundreds of thousands of people at real and immediate risk of death, can itself be characterised as a crime against humanity, then the responsibility to protect principle does indeed kick in. The Canadian-sponsored commission report that initiated the R2P concept in fact anticipated just this situation, in identifying one possible case for the application of military force as "overwhelming natural or environmental catastrophes, where the state concerned is either unwilling or unable to cope, or call for assistance, and significant loss of life is occurring or threatened".

The UN resolution does not pick up this specific language, but it does refer to "crimes against humanity". The definition of such crimes (in the Rome Statute establishing the international criminal court³⁰⁰, as well as in customary international law) embraces, along with widespread or systematic murder, torture, persecution and the like, "other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health"³⁰¹.

Ao criticar a não utilização da Responsabilidade de Proteger no caso do Ciclone Nargis, Roberta Cohen enfatiza que, no início da década de 1990, houve um debate semelhante enquanto se definia a proteção dos deslocados internos. Alguns defendiam que os deslocados internos vítimas de desastre não deveriam receber a mesma proteção daqueles deslocados por conflito. A tese vencedora, no entanto, foi a de que muitas vezes os governos reagem aos desastres perseguindo ou negligenciando grupos específicos por motivos políticos ou étnicos³⁰².

²⁹⁹ COHEN, Roberta. The Burma Cyclone and the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2008/07/21-myanmar-cohen> [acesso em 05/08/2013]

³⁰⁰ O crime contra a humanidade está disposto no artigo 7º do Estatuto de Roma, de 1998.

³⁰¹ EVANS, Gareth. Facing up to our responsibilities. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/may/12/facinguptoourresponsibilities> [acesso em 05/08/2013]

³⁰² COHEN, Roberta. Reconciling R2P with IDP protection. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2010/3/25%20internal%20displacement%20cohen/0325_internal_displacement_cohen.pdf, p. 9. [acesso em 05/08/2013]

O deslocamento forçado de milhões de pessoas é recorrentemente consequência de desastres e causa de conflitos. A Responsabilidade de Proteger, portanto, deveria ser acionada nos casos em que um desastre natural leva à grave e generalizada violações de direitos humanos, mas tão somente quando esses abusos sejam enquadrados em um dos quatro crimes previstos, de modo a não inviabilizar a aplicação da nova doutrina. Os Princípios Orientadores, que prevêm o deslocamento por desastre tanto natural como causado pelo ser humano, poderiam ser mais eficazes se ocorresse a aplicação da Responsabilidade de Proteger em casos como do Ciclone Nargis, uma vez que os deslocados internos continuam sob o poder soberano do país de origem e, assim, tornam-se extremamente vulneráveis ao descaso e aos abusos do Estado.

É preciso, pois, promover a conciliação da Responsabilidade de Proteger com os Princípios Orientadores, que, apesar da origem conceitual comum, apresentam diversas diferenças, mas potenciais semelhanças que podem contribuir para a solução de muitas crises humanitárias.

2.4 Conciliação entre a Responsabilidade de Proteger e os deslocados internos

A Responsabilidade de Proteger pode ser benéfica aos deslocados internos, mas não se deve pretender que a nova doutrina proverá automaticamente maior proteção a eles. Há diversas situações em que a Responsabilidade de Proteger, inversamente ao esperado, pode produzir danos aos deslocados internos, reduzindo sua proteção e mesmo sendo a causa do deslocamento forçado³⁰³. Portanto, é imprescindível repensar as maneiras de conciliar a nova doutrina com a proteção dos deslocados internos, assegurando que a implementação da Responsabilidade de Proteger seja cuidadosamente elaborada para corresponder às necessidades das vítimas de deslocamento forçado³⁰⁴.

³⁰³ Sobretudo se houver ação militar no país afetado, o que invariavelmente cria expressivos fluxos de deslocados forçados.

³⁰⁴ COHEN, Roberta. Reconciling R2P with IDP protection. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2010/3/25%20internal%20displacement%20cohen/0325_internal_displacement_cohen.pdf [acesso em 05/08/2013].

2.4.1 Deslocados internos como parte integral na aplicação da Responsabilidade de Proteger

Os crimes previstos pela Responsabilidade de Proteger têm entre suas maiores vítimas os deslocados forçados. Estes são invariavelmente um dos grupos mais vulneráveis nas crises humanitárias, uma vez que, obrigados a sair de sua residência habitual, eles são privados de proteção, moradia e meios de subsistência anteriores ao deslocamento³⁰⁵. Há ruptura com os laços familiares e comunitários, causando a perda não apenas de bens materiais, mas também de bens simbólicos, como a herança cultural, amizades e pertencimento a um local específico³⁰⁶.

A extrema vulnerabilidade dos deslocados internos demanda, consequentemente, que sua proteção seja parte integral na aplicação da Responsabilidade de Proteger, já que a violação maciça dos direitos dos deslocados internos sempre ocorre quando são cometidos crimes contra a humanidade, genocídio, crimes de guerra e limpeza étnica.

Outro fator importante, nessa inclusão dos deslocados internos, é esclarecer seus direitos e necessidades específicas, o que é crucial diante da falta de um tratado internacional e de mecanismos institucionais, como uma agência específica. Conforme discutido, a proteção em casos de conflito cabe ao ACNUR, que, no entanto, tem como prioridade a atenção aos refugiados. Acrescenta-se a isso o fato de que o Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos Deslocados Internos era indicado para trabalho de meio período e sem pagamento, o que acontece com todos os relatores especiais da ONU, mas com a diferença de que o Relator dos Deslocados Internos é responsável por mais de 28 milhões de pessoas.

Como aponta Roberta Cohen,

For the time being, protection for IDPs remains far less developed than for refugees. When the UNHCR provides protection to refugees, it basically defends their legal right to asylum and *non-refoulement* in accordance with the Refugee Convention. In the case of IDPs, where there is no international treaty or assigned agency, the meaning of protection has had to be clarified by the UN's Inter-Agency Standing Committee (IASC). Composed of the major international humanitarian, human rights and development

³⁰⁵ Nesse sentido, Erin Mooney explica a importância dos deslocados internos serem considerados como um grupo que necessita de proteção e assistências específicas. Para maiores detalhes, ver MOONEY, Erin. The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, n. 3, 2005.

³⁰⁶ CASTLE, Stephens; VAN HEAR, Nicholas. *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons, Volume 1: Consultancy Report and Policy Recommendations*. Oxford: Refugees Studies Centre, University of Oxford, 2005, p. 12.

organizations, the IASC issued an IDP policy in 2000 which defined protection as encompassing ‘all activities aimed at obtaining full respect for the rights of the individual in accordance with the letter and the spirit of the relevant bodies of law (i.e. human rights, humanitarian and refugee law)’. On the basis of the Guiding Principles, the definition was interpreted to mean defending the physical security of IDPs, providing them with the basic necessities of life and promoting the enjoyment of their fundamental economic, social, cultural, civil and political rights³⁰⁷.

The policy calls for international monitoring and reporting of protection problems, assertive advocacy for the rights of IDPs and efforts to strengthen community initiatives. Any application of R2P should be guided by this policy and the documents developed for its implementation³⁰⁸.

Nesse contexto, uma medida central é promover e disseminar a implementação dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos nas situações previstas pela Responsabilidade de Proteger³⁰⁹. Essa disseminação é crucial para que os Princípios Orientadores sejam mais conhecidos e, assim, defendidos pela sociedade civil contra abusos do governo. Adicionalmente, dever-se-ia promover sua adoção nas organizações regionais, seguindo o exemplo da União Africana³¹⁰ e da região africana dos Grandes Lagos³¹¹, que adotaram instrumentos vinculantes que obrigam os Estados a incorporarem os Princípios Orientadores em suas legislações nacionais.

2.4.2 A Responsabilidade de Proteger como mecanismo de “prestação de contas” (*accountability*)

Ao considerar a proteção dos deslocados internos como parte integral da aplicação da Responsabilidade de Proteger, esta pode ser extremamente benéfica se reforçar a obrigação dos Estados para com os deslocados internos. Tanto os Princípios Orientadores como a nova doutrina pautam-se na ideia de que compete aos Estados a “responsabilidade primária” sobre sua população. A diferença, porém, é que o sistema

³⁰⁷ COHEN, Roberta; DENG, Francis. *Mass displacement caused by conflict and one-sided violence: national and international responses*. New York: Oxford University Press, 2009, p. 28.

³⁰⁸ COHEN, Roberta. Reconciling R2P with IDP protection. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2010/3/25%20internal%20displacement%20cohen/0325_internal_displacement_cohen.pdf, p. 13. [acesso em 05/08/2013].

³⁰⁹ Para essa disseminação, Walter Kälin, RSG sobre os Direitos dos Deslocados Internos, desenvolveu o *Manual for Law and Policy Makers*.

³¹⁰ A União Africana adotou a Convenção para a Proteção e Assistência aos Deslocados Internos na África (Convenção de Kampala), de 2009, que, no entanto, ainda não entrou em vigor.

³¹¹ A região dos Grandes Lagos incorporou o Protocolo sobre a Proteção e Assistência aos Deslocados Internos, de 2006. O Protocolo entrou em vigor em 2008.

de proteção dos deslocados internos não tem mecanismos para obrigar os Estados a “prestar contas” pelas violações cometidas.

A Responsabilidade de Proteger poderia avançar na proteção dos deslocados internos ao servir como mecanismo de “prestação de contas” (*accountability*) dos Estados, obrigando-os a respeitar os direitos dos deslocados internos.

Nesse sentido, afirma Erin Mooney:

Most importantly, R2P goes further in setting out a framework for action by the international community to protect populations from mass atrocity crimes when national responses fail them. In so doing, R2P fills what always has been a critical gap in the international response to internal displacement: how to ensure accountability, in particular of the international community, to fulfill its own protection responsibilities. Given these areas of strategic overlap and complementarity, coordination of efforts and potential collaboration between the R2P and IDP protection frameworks can be beneficial and mutually reinforcing³¹².

Contudo, como discutido no Capítulo 1, uma maior “prestação de contas” dos Estados e da comunidade internacional é limitada em razão da não adoção dos princípios precaucionários propostos pela ICISS, que poderia reduzir a discricionariedade no uso da força. Há ainda o problema da revisão judicial que é praticamente inexistente no âmbito da ONU, o que impede que haja revisão dos atos do Conselho de Segurança, órgão responsável pela aplicação da Responsabilidade de Proteger quando esta é transferida para a comunidade internacional. Além disso, as possíveis aproximações entre a Responsabilidade de Proteger e os deslocados internos, que trariam benefícios a estes, são limitadas pelas diferenças discutidas no tópico 2.3, o que permite que haja no máximo uma resposta parcial às necessidades dos deslocados internos.

Em face desses problemas e da necessidade de garantir maior proteção aos deslocados internos, é fundamental repensar a Responsabilidade de Proteger. Enquanto a maioria dos autores prioriza o aspecto reativo (intervenções humanitárias), a dimensão mais importante e com maior potencial de beneficiar os deslocados internos é pouco debatida. A solução mais eficaz para combater os deslocamentos forçados é a adoção de medidas de prevenção, especialmente estruturais, que não apenas gozam de maior consenso entre os Estados, mas também trazem maiores benefícios para a população

³¹² MOONEY, Erin. Something old, something new, something borrowed ... Something blue? The protection potential of a marriage of concepts between R2P and IDP protection. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 84.

local. Deve-se, assim, compreender como a Responsabilidade de Prevenir pode ser desenvolvida e implementada, de modo a proteger, por meio da prevenção, não apenas os deslocados internos, mas todos os grupos vulneráveis.

A Responsabilidade de Proteger, portanto, até o momento não trouxe contribuições significativas para a proteção dos deslocados internos. Os problemas em sua implementação e a pouca atenção aos deslocamentos forçados refletem a resistência de diversos Estados em aceitar intromissão em seus assuntos domésticos. O desenvolvimento da nova doutrina, cujo papel mais importante, por enquanto, foi o de reafirmar a necessidade de assegurar direitos humanos e humanitários, somente poderá ser alcançado satisfatoriamente se os deslocados forçados forem incluídos em seu cerne, ampliando sua proteção e, conseqüentemente, reduzindo os riscos de novas crises humanitárias.

CAPÍTULO 3 – RESPONSABILIDADE DE PREVENIR: DIMENSÃO CENTRAL DA RESPONSABILIDADE DE PROTEGER

Que seja demolido este velho mundo, onde morreu a inocência, onde vingou o egoísmo, onde o ser humano morreu de fome por ação do ser humano. Fiat justitia, pereat mundus!
(Walter Benjamin)

Nos dois primeiros capítulos, foram discutidas as limitações da Responsabilidade de Proteger, indicando os problemas práticos e jurídicos para alterar as bases seletivas em que se dão as intervenções humanitárias. Essa seletividade é ainda mais perniciosa quando nos defrontamos com o problema dos deslocados forçados, na medida em que estes nunca foram contemplados, sem o consentimento dos países, nas intervenções humanitárias autorizadas pelo Conselho de Segurança em casos de deslocamentos forçados induzidos pelos próprios Estados^{313 314}.

A Responsabilidade de Proteger, portanto, não vem superando as questões de legalidade e legitimidade que minavam anteriormente o direito de intervenção humanitária. Consequentemente, não há maiores garantias de proteção às vítimas de crimes de guerra, genocídio, crimes contra a humanidade e limpeza étnica. A continuidade da avaliação de cada caso concreto, sem critérios claros, como evidenciado nas diferentes respostas à crise líbia e à síria, revela os limites da Responsabilidade de Reagir na proteção de populações vulneráveis. No mesmo sentido, afirma o Secretário-Geral da ONU no relatório *State responsibility and prevention*:

Advancing the responsibility to protect through the prevention of atrocity crimes is a key element of my five-year action agenda. Recent events, including in the Syrian Arab Republic, underline the vital importance of early action to prevent atrocity crimes and the terrible consequences when prevention fails³¹⁵.

³¹³ ORCHARD, Phil. Regime-induced displacement and decision-making within the United Nations Security Council: the cases of Northern Iraq, Kosovo and Darfur. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 104.

³¹⁴ Os deslocados forçados abandonam seu local de residência por diversos motivos, incluindo, entre outros, grave e generalizada violações de direitos humanos, conflitos armados, ação direta do Estado cujo objetivo é deliberadamente deslocar parte de sua população.

³¹⁵ KI-moon, Ban. *State responsibility and prevention*, 2013, p. 2.

Diante desse cenário pouco otimista em relação ao recurso de intervenções humanitárias para resolver graves crises, é necessário repensar a doutrina e tentar compreender qual seria a melhor solução para proteger a população vítima dos crimes previstos. Entendo que a maior inovação da Responsabilidade de Proteger encontra-se na sua abordagem holística, contemplando medidas de prevenção, reação e reconstrução. Essa ampliação do escopo proposto tem o mérito de entrelaçar a nova doutrina a outros dois temas relevantes na agenda da ONU – desenvolvimento e paz -, o que amplia sua legitimidade e a chance de ser aceita pelos Estados³¹⁶. No entanto, como não houve ampliação da legitimidade e da legalidade das intervenções humanitárias após a adoção da Responsabilidade de Proteger, deve-se priorizar a implementação da Responsabilidade de Prevenir, que, como a própria ICISS afirmou, é a dimensão mais importante da nova doutrina.

Antes, contudo, de analisar a Responsabilidade de Prevenir e mostrar como ela pode ser mais eficaz para ampliar a proteção das vítimas, incluindo em seu cerne os deslocados internos, é necessário examinar as falhas do Conselho de Segurança em reagir aos casos de deslocamento forçado causados deliberadamente pelos Estados. Defenderei, desse modo, que a melhor solução para os deslocados internos - em face da pouca atenção dada tanto pelos principais documentos da Responsabilidade de Proteger como pelo Conselho de Segurança – é a adoção de medidas preventivas, sobretudo estruturais, sendo, por conseguinte, fundamental entender como a Responsabilidade de Proteger como um todo e a Responsabilidade de Prevenir especificamente podem contribuir para maior proteção dos deslocados internos.

3.1 Os deslocamentos forçados e a inação do Conselho de Segurança

Ao longo das últimas décadas, os deslocamentos forçados são resultantes sobretudo de generalizadas e graves violações de direitos humanos, de guerras civis e da atuação deliberada de governos para deslocar sua própria população. Quando o deslocamento forçado é induzido pelo próprio governo, geralmente os deslocados não

³¹⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. Has the “Responsibility to Protect” been a real change in humanitarian intervention? An analysis from the crisis in Libya. *International Community Law Review*, vol. 14, 2012, p. 318.

são vistos como cidadãos, mas sim como o “outro”^{317 318}. E é justamente por meio desse processo de desumanização que as autoridades justificam mais facilmente o número de mortos e de deslocados forçados³¹⁹.

Evidentemente, casos em que há deslocamento forçado promovido ou apoiado pelo Estado podem conduzir a crimes contra a humanidade, genocídio, limpeza étnica e mesmo crimes de guerra caso haja um conflito armado. Conforme explica Phil Orchard, a maioria dos deslocamentos em massa³²⁰ tem como causa a ação deliberada dos Estados:

[...] In the 103 situations of mass displacement between 1991 and 2006 (affecting some 53 countries), regime-induced displacement was one of the primary causes of displacement in 62 (60 percent) of the cases. Further, while total incidents of mass displacement have declined since the early 1990s, the proportion of incidents of regime-induced displacement has increased. Thus, in 2007, civilians were targeted by their governments for real or perceived support to rebel forces in Colombia and the Central African Republic, while civilians were targeted in Iraq, Sudan (Darfur) and Kenya as a means of clearing areas of people with certain ethnic, religious, or political ties³²¹.

Como analisado no Capítulo 2, essa situação torna-se ainda mais grave diante da falta de instrumentos institucionais e legais adequados para lidar com as situações de deslocamento forçado intra-estatais. Ademais, esses casos, que poderiam ser tratados pelo Conselho de Segurança quando ameaçassem a paz e segurança internacionais, não recebem a atenção devida, sendo na maioria das vezes completamente ignorados.

³¹⁷ COHEN, Roberta; DENG, Francis. *Masses in Flight*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1998, p. 20.

³¹⁸ Em relação à discussão sobre o “outro” e o processo de desumanização, Axel Honneth propõe interessante análise por meio das categorias de reconhecimento e reificação. Para esse autor, o reconhecimento é uma etapa afetiva que antecede o conhecimento cognitivo do outro. Reconhecer significa reconhecer-se no outro, ver-se nele, etapa essencial da auto-significação. Quando o reconhecimento é “esquecido”, o vínculo afetivo se perde, restando apenas o aspecto cognitivo da relação. Esse esquecimento recebe o nome de “reificação”, algo semelhante a ver o outro como coisa, mas que não se resume a isso, já que quem reifica o outro continua entendendo, racionalmente, que ele tem qualidades humanas, tanto que aproveita essas qualidades em benefício próprio. Contudo, por ter esquecido o reconhecimento no nível afetivo, o outro é sentido como coisa, como mero objeto, é reificado. Quando ocorre a reificação, já não se pode ver “o outro” como “o outro de si mesmo”. Para maiores detalhes, ver: HONNETH, Axel. *Reification: a recognition-Theoretical view. The Tanner Lectures on Human Values*. Berkeley: University of California, 2006.

³¹⁹ COHEN, Roberta; DENG, Francis. *Masses in Flight*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1998, p. 20.

³²⁰ Deslocamentos em massa são aqueles em que se geram 100 mil refugiados ou deslocados internos por ano.

³²¹ ORCHARD, Phil. Regime-induced displacement and decision-making within the United Nations Security Council: the cases of Northern Iraq, Kosovo and Darfur. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 102-103

O Conselho de Segurança, apesar de ter incluído os refugiados e os deslocados internos em diversas resoluções desde a década de 1990³²², não tem exercido sua autoridade de maneira eficaz para evitar essas crises, agindo geralmente para limitá-las e/ou para fornecer ajuda após a sua eclosão³²³. Além disso, inexistente qualquer autorização do Conselho de Segurança para intervenções humanitárias, em casos de deslocamento induzido, sem o consenso do país responsável pela indução³²⁴. Observa-se, nesse contexto, duas sérias limitações para a proteção dos deslocados forçados: (i) falta de vontade política dos Estados e do Conselho de Segurança; (ii) necessidade de consenso do Estado que é justamente responsável por causar o deslocamento forçado³²⁵.

A mesma conclusão pode ser observada no relatório do Genocide Prevention Task Force:

Authorization by the UN Security Council to take coercive action requires the consent (or abstention) of its permanent members, but there is no guarantee of agreement on actions perceived to violate sovereignty. The Security Council approves peace and stability operations, for example, with the presumed consent of a host government. The Security Council rarely authorizes peace operations or peace enforcement missions when a state is targeting its own civilians³²⁶. (grifo nosso)

Phil Orchard propõe duas soluções para superar a paralisia do Conselho de Segurança e, assim, possibilitar a solução de crises causadas pelo deslocamento forçado induzido pelos Estados: restrição do uso do veto dos membros permanentes do Conselho de Segurança e a revitalização do “Unidos pela Paz” (*Uniting for Peace*). As duas ideias propostas apresentam diversas falhas e não trazem uma solução realista para

³²² Em diversas resoluções, o Conselho de Segurança referiu-se a algumas populações vulneráveis em que havia deslocados internos, como, por exemplo, Resolução 1261 (condenação do uso de crianças como alvo) e Resolução 1265 (proteção de civis em conflitos armados) e Resolução 1325 (impactos da guerra sobre as mulheres). Para maiores detalhes, ver: WEISS, Thomas; KORN, David. *Internal Displacement: conceptualization and its consequences*. Oxon: Routledge, 2006, p. 102.

³²³ LOESCHER, Gil. Refugees as grounds for international action. In NEWMAN, Edward; VAN SELM, Joanne. *Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability and the State*. Tóquio: United Nations University Press, 2003, p. 23.

³²⁴ ORCHARD, Phil. Regime-induced displacement and decision-making within the United Nations Security Council: the cases of Northern Iraq, Kosovo and Darfur. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 104.

³²⁵ A crise em Darfur, Sudão, que será analisada em outro tópico, ilustra bem esses dois problemas.

³²⁶ GENOCIDE PREVENTION TASK FORCE. Preventing genocide: a blueprint for US policymakers. Disponível em: http://media.usip.org/reports/genocide_taskforce_report.pdf [acesso em 15/11/2013].

ampliar a proteção das populações vulneráveis e, em especial, dos deslocados internos³²⁷.

Penso que, diante dos problemas expostos e da urgente necessidade de ampliar a proteção dos deslocados internos, a intervenção humanitária ou a Responsabilidade de Reagir não são capazes de cumprir sozinhas esse objetivo, uma vez que seu uso ocorre rara e seletivamente. Dessa forma, a melhor solução para os deslocados internos e mesmo para outros grupos vulneráveis é a implementação da Responsabilidade de Prevenir.

Não se deve, contudo, concluir que a Responsabilidade de Prevenir ou o uso de medidas de prevenção estão isentas de algumas falhas já observadas na implementação da Responsabilidade de Reagir. A principal delas, que permeia toda a nova doutrina, é a falta de vontade política dos Estados. Assim, o próximo tópico se desenvolverá com esse pressuposto, mas com o objetivo de encontrar formas paliativas que reduzam, mesmo que minimamente, a indiferença de grande parte dos Estados com a maioria das graves crises humanitárias. Além dessa falta de vontade política, é necessário considerar uma dimensão crucial, que não será abordada neste estudo, qual seja o sistema capitalista. Assim, ao defender medidas de prevenção estrutural, vejo-as também como um paliativo, na medida em que o sistema capitalista muitas vezes aprofunda desigualdades socioeconômicas nos Estados, entre estes e entre regiões³²⁸. Ponderando o real – no qual o sistema internacional é dominado pelos países mais poderosos e pela falta de solidariedade internacional, e o sistema econômico aprofunda, com frequência, as desigualdades nos países e entre estes – miro o ideal e, para alcançá-lo, pequenas mudanças são essenciais dentre as quais o reforço de medidas de prevenção.

3.2 Responsabilidade de Prevenir: medidas de prevenção operacional e estrutural

³²⁷ A análise dos problemas das duas soluções propostas foi feita no Capítulo 1 deste trabalho.

³²⁸ Na África, por exemplo, o Banco Africano de Desenvolvimento afirmou que de 1981 a 2012 o número de pessoas, na região, vivendo na pobreza dobrou. Ademais, o Banco relatou que a África está apenas atrás da América Latina em termos de desigualdade social, que não tem diminuído com o crescimento econômico dos países da região, uma vez que os mais ricos se apropriam da maior parte da riqueza gerada. Para maiores informações, ver: BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO. Briefing Notes for AfDB's Long-Term Strategy: brief note 5: income inequality in Africa. Disponível em: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/FINAL%20Briefing%20Note%205%20Income%20Inequality%20in%20Africa.pdf> [acesso em 20/11/2013]

Após mais de uma década do lançamento da Responsabilidade de Proteger, pouca atenção foi dada à Responsabilidade de Prevenir e à importância da dimensão local para efetivação da nova doutrina. A Responsabilidade de Prevenir, desde a publicação do relatório da ICISS em 2001, é defendida por diversos atores como a parte mais importante da doutrina, uma vez que reduz os custos econômicos e políticos de intervenções armadas e é entendida como a maneira mais eficaz de evitar crises humanitárias. Porém, nos últimos anos, pouca atenção tem sido conferida à prevenção tanto por acadêmicos, que priorizam os estudos sobre a Responsabilidade de Reagir, como por Estados e comunidade internacional cujos interesses voltam-se sobretudo para crises iminentes ou já em curso. Medidas de prevenção estrutural³²⁹ são largamente ignoradas, recebendo pouco apoio e recursos dos Estados. Um problema adicional é o receio dos países de que reformas estruturais interfiram em seus assuntos domésticos. Esse temor cresceu após a implementação da “doutrina Bush”, na qual os Estados Unidos da América defenderam ações preemptivas³³⁰ após o atentado de 11 de setembro³³¹.

O uso de medidas de prevenção estrutural, diferentemente das operacionais, é capaz de trazer mudanças concretas para evitar a eclosão de crises humanitárias. Como, no entanto, aumentar o engajamento dos Estados em promovê-las e, ao mesmo tempo, evitar que sejam utilizadas como forma de dominação pelos países mais poderosos? Uma solução seria recorrer a meios institucionais multilaterais, como a ONU e as organizações regionais, o que teria o potencial de reduzir o temor do Estado em cujo território serão adotadas ações de prevenção estrutural. Essa ideia, entretanto, traz dois novos problemas: (i) a disparidade de recursos e capacidades entre as diferentes organizações regionais minam, na maior parte dos casos, a possibilidade de responder às necessidades de diversos países, sobretudo daqueles que se encontram em regiões mais pobres, o que torna imprescindível a assistência da comunidade internacional por meio da ONU e de outros organismos internacionais; (ii) o maior engajamento da ONU poderia contribuir enormemente para a efetivação de medidas de prevenção estrutural,

³²⁹ Mais adiante serão debatidas as diferenças entre medidas de prevenção operacional e de prevenção estrutural. Grosso modo, as primeiras referem-se a medidas de curto e médio prazo, enquanto as últimas às de longo prazo.

³³⁰ Segundo a “doutrina Bush, os Estados Unidos têm o direito de usar a força para prevenir o surgimento de ameaças.

³³¹ BELLAMY, Alex J. Conflict prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance*, vol. 14, 2008.

mas haveria o risco de que suas ações incorram no erro comum de desconsiderar a dimensão local, o que não apenas diminui as chances de êxito dessas medidas, como também aumenta as possibilidades de imposição de ideias e projetos dos países mais poderosos.

Ao longo deste capítulo, defenderei a centralidade da ONU, em parceria com as organizações regionais, na implementação de ações de prevenção estrutural, de modo que a dimensão mais importante da Responsabilidade de Proteger seja efetivada. Para tanto, mostrarei a necessidade de se recorrer à nova doutrina como um conceito político poderoso capaz de alterar o funcionamento de algumas agências e alguns departamentos da ONU. Avançar na implementação da Responsabilidade de Prevenir é o modo mais eficaz de impedir novos fluxos de deslocados forçados e garantir a proteção de populações vulneráveis, já que, como visto no Capítulo 2, os deslocados internos e os refugiados não constam na maior parte dos principais documentos da Responsabilidade de Proteger, sendo vistos mais como uma questão de segurança do que de proteção. Para alcançar esse objetivo, é necessária uma grande compreensão da dimensão local para responder a necessidades específicas. A possibilidade, nesse caso, de se incorrer em um etnocentrismo ou mesmo um relativismo cultural são grandes, o que comprometeria não apenas o entendimento de situações específicas, mas também uma mudança efetiva em que houvesse a participação das pessoas mais interessadas: a população local.

Dessa forma, na última parte deste capítulo, recorrerei aos conceitos de hermenêutica filosófica, ética discursiva e antropologia comunicativa como a melhor forma de superar os perigos de incompreensão da dimensão local que podem conduzir a ações tanto inócuas como de dominação, minando por completo qualquer possibilidade de efetivação da Responsabilidade de Proteger. Além disso, esses conceitos são capazes de ampliar a legitimidade da nova doutrina, ao dar “voz” àqueles que sofrem diretamente as atrocidades das graves crises humanitárias.

3.3 Prevenção de conflitos

No início do preâmbulo da Carta da ONU, há referência à preservação de gerações vindouras do flagelo da guerra³³². Implicitamente, constata-se que um dos objetivos primordiais da ONU é a prevenção de conflitos armados. Ainda, o artigo 1 (1) da Carta estipula que dentre os propósitos da ONU está a prevenção de ameaças à paz³³³.

Consoante esse objetivo, o antigo Secretário-Geral da ONU, Dag Hammarskjöld³³⁴, afirmou que a prevenção e a solução de conflitos estavam entre as funções mais importantes da ONU³³⁵, o que o levou a desenvolver as operações de manutenção da paz (*peacekeeping*)³³⁶. Como explica Alex J. Bellamy, “*indeed, UN peacekeeping itself grew out of Hammarskjöld’s belief that the primary contribution that the world organization could make to international peace and security was in the prevention and resolution of conflict, and not in the enforcement of collective will as envisaged by the drafters of the Charter*”³³⁷.

Mesmo que a prevenção de conflito tenha sempre sido uma tarefa implícita da ONU, foi apenas com o fim da Guerra Fria que essa temática ganhou relevância³³⁸. No início da década de 1990, o Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, ao lançar a Agenda para a Paz, criou as operações de imposição da paz (*peacemaking*) e enfatizou a

³³² Preâmbulo da Carta da ONU: “NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade, e a reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas, e a estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, e a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de uma liberdade ampla [...]”.

³³³ Interessante notar que, na versão em português, se fala em evitar as ameaças à paz, presumindo-se obviamente a necessidade de prevenção. Na versão em inglês, o texto é mais literal, trazendo exatamente o termo *prevention*. O artigo 1 (1) nas duas versões são os seguintes:

“Os propósitos das Nações unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz [...]”.

“*The Purposes of the United Nations are: 1. To maintain international peace and security, and to that end: to take effective collective measures for the prevention and removal of threats to the peace [...]*”.

³³⁴ Para maiores informações sobre as contribuições do antigo Secretário-Geral, Dag Hammarskjöld, para o desenvolvimento da ONU, ver: <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/dhanniversary.shtml> [acesso em 20/11/2013]

³³⁵ ONU. Assembleia Geral. Report of the Secretary-General on the work of the organization. A/2911, 15 de setembro de 1955.

³³⁶ As operações de manutenção da paz não constam expressamente na Carta da ONU, entretanto, com base nos Capítulos VI e VII, entende-se que o Conselho de Segurança tem competência para estabelecer essas operações quando exista ameaça à paz e à segurança internacionais.

³³⁷ BELLAMY, Alex. Conflict prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance*, vol. 14, 2008, p. 136.

³³⁸ CUYCKENS, Hanne; DE MAN, Philip. The Responsibility to Prevent: on the assumed legal nature of Responsibility to Protect and its relationship with conflict prevention. In NOLLKAEMPER, André; HOFFMAN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 116.

importância da diplomacia preventiva, definida como “*action to prevent disputes from arising between parties, to prevent existing disputes from escalating into conflicts and to limit the spread of the latter when they occur*”³³⁹.

Com a eclosão de novos conflitos não internacionais ao longo dos anos 1990 e a incapacidade tanto de prevenir como de reagir da comunidade internacional, desenvolveram-se diversos estudos e mecanismos de prevenção de conflitos. O relatório da Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, de 1997, foi resultado dessa maior atenção dada à importância da prevenção. Nesse relatório, criou-se a distinção entre prevenção operacional e prevenção estrutural³⁴⁰. Esta inclui todos os esforços feitos para combater as causas do conflito, como, por exemplo, promoção dos direitos humanos, democracia, Estado de Direito e desenvolvimento. Aquela refere-se a ações específicas para lidar com crises iminentes (sistema de alerta prévio - *early warning* -, diplomacia preventiva, medidas econômicas e uso da força).

As duas categorias de prevenção elaboradas pela Carnegie Commission foram utilizadas em um relatório do então Secretário-Geral, Kofi Annan, em 2001, no qual se afirma a necessidade de a ONU passar de uma cultura de reação para uma de prevenção³⁴¹. De acordo com o relatório,

Since assuming office, I have pledged to move the United Nations from a culture of reaction to a culture of prevention. In its presidential statement of 20 July 2000, the Security Council invited me to submit a report on the prevention of armed conflict, containing an analysis and recommendations on initiatives within the United Nations, taking into account previous experience and the views and considerations expressed by Member States. My first objective in the present report is to review the progress that has been achieved in developing the conflict prevention capacity of the United Nations, as called for by both the General Assembly and the Security Council. My second aim is to present specific recommendations on how the efforts of the United Nations system in this field could be further enhanced, with the cooperation and active involvement of Member States, who ultimately have the primary responsibility for conflict prevention³⁴².

Acompanhando o relatório do Secretário-Geral, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1366 em que afirma a centralidade da ideia de prevenção de conflitos em seus trabalhos³⁴³. O Conselho de Segurança ainda apoiou a criação de um

³³⁹ BOUTROS-GHALI, BOUTROS. An Agenda for Peace, 1992, p. 5.

³⁴⁰ CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT. Final Report, 1997, p. xix.

³⁴¹ ANNAN, Kofi. The prevention of armed conflict, 2001. (S/2001/574).

³⁴² Ibid, p. 1.

³⁴³ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1366. (S/RES/1366) (30 de agosto de 2001).

fundo para treinamento dos funcionários da ONU sobre prevenção de conflitos, estimulou o desenvolvimento de capacidades regionais para fortalecer a prevenção e comprometeu-se a utilizar todos os meios necessários para prevenir conflitos violentos³⁴⁴. Houve também, por meio dessa resolução, a criação do posto de Assessor Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio, que só foi preenchido em 2004³⁴⁵.

Esse avanço conceitual e o apoio retórico à noção de prevenção e de sua importância, no entanto, não se refletiram em implementação consistente. Como afirmam diversos autores, existe uma problemática lacuna entre o apoio retórico à prevenção e o comprometimento para efetivá-la³⁴⁶. Foi exatamente essa lacuna que a ICISS tentou preencher, ao desenvolver a noção de Responsabilidade de Prevenir³⁴⁷.

3.4 Responsabilidade de Prevenir x prevenção de conflitos

A Responsabilidade de Prevenir pode ser entendida como uma estratégia de reforçar a prevenção de conflitos, ao reduzir as desconfianças e superar a falta de vontade política dos Estados. Deve-se, no entanto, antes de analisar essa dimensão da Responsabilidade de Proteger, assinalar que a prevenção de conflitos e a Responsabilidade de Prevenir são conceitos diferentes³⁴⁸.

Embora os crimes elencados na Responsabilidade de Proteger diversas vezes tenham sido praticados anteriormente em um contexto de conflito armado, nem sempre isso ocorreu. Os crimes em massa cometidos no Camboja nos anos 1970 foram perpetrados após o fim do conflito armado e fizeram parte de um esforço do Khmer

³⁴⁴ BELLAMY, Alex. Conflict prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance*, vol. 14, 2008, p. 136.

³⁴⁵ O primeiro Assessor Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio foi Juan Mendez (2004-2007), seguido por Francis Deng (2007-2012). Atualmente, o cargo é ocupado por Adama Dieng.

³⁴⁶ Ver ACKERMANN, A. The Idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research*, vol. 40, n. 3, 2003; CUYCKENS, Hanne; DE MAN, Philip. The Responsibility to Prevent: on the assumed legal nature of Responsibility to Protect and its relationship with conflict prevention. In NOLLKAEMPER, André; HOFFMAN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 115-116; BELLAMY, Alex. Conflict prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance*, vol. 14, 2008, p. 137.

³⁴⁷ MENKHAUS, Ken. Conflict prevention and human security: issues and challenges. *Conflict, Security and Development*, n. 3, 2004, p. 420.

³⁴⁸ Muitos autores não fazem essa diferença, prejudicando que se chegue a uma definição mais clara sobre a Responsabilidade de Prevenir e, consequentemente, a uma implementação mais consistente.

Vermelho de consolidar seu poder³⁴⁹. Normalmente, parte-se do pressuposto de que os quatro crimes da nova doutrina são cometidos sob a “névoa da guerra” e, assim, voltar-se para as causas de conflito seria a melhor forma de apreender ocasiões em que eles seriam cometidos e de elaborar respostas apropriadas.

Gareth Evans, nessa linha de pensamento, afirma:

Because so many mass atrocity crimes occur under the cover of war, either between states or within states, it is important, at least in the first instance, to look at the potential for conflict generally and not to cast one’s exploratory net too narrowly³⁵⁰.

Confundir a Responsabilidade de Prevenir e a prevenção de conflitos traz alguns problemas. O primeiro é em relação à relevância da Responsabilidade de Prevenir, pois se esta não consegue se diferenciar da noção de prevenção de conflitos, qual seria sua utilidade?³⁵¹ Outro mais grave, na prática, é reduzir a atenção necessária para desenvolver mecanismos de análise e compreensão de situações – outras que conflitos armados - que podem levar ao cometimento de um dos quatro crimes. É imprescindível, assim, desenvolver mecanismos de monitoramento apropriados para situações em que não há conflito armado.

Com esse objetivo em mente, o Secretário-Geral, no relatório *State responsibility and prevention*, de 2013, afirmou:

[...] While conflict prevention and atrocity prevention are closely related, they are not synonymous, and atrocity prevention measures should be developed with that in mind. Focusing exclusively on conflict prevention would overlook atrocity crimes that occur outside of armed conflict or that are not necessarily related to armed conflict³⁵².

A Responsabilidade de Prevenir foi apresentada no relatório da ICISS, de 2001, que juntamente com a Responsabilidade de Reagir e a Responsabilidade de Reconstruir

³⁴⁹ INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE. Conflict prevention and the responsibility to protect, n. 7, 2009, p. 9.

³⁵⁰ EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington DC: Brookings Institution, 2008, p. 81.

³⁵¹ CUYCKENS, Hanne; DE MAN, Philip. The Responsibility to Prevent: on the assumed legal nature of Responsibility to Protect and its relationship with conflict prevention. In NOLLKAEMPER, André; HOFFMAN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 119.

³⁵² KI-moon, Ban. *State responsibility and prevention*, 2013, p. 3.

constituem as três dimensões da Responsabilidade de Proteger. Como visto, a prevenção foi defendida como a parte mais importante da nova doutrina pela ICISS.

Segundo a Comissão,

Prevention is the single most important dimension of the responsibility to protect: prevention options should always be exhausted before intervention is contemplated, and more commitment and resources must be devoted to it.

The exercise of the responsibility to both prevent and react should always involve less intrusive and coercive measures being considered before more coercive and intrusive ones are applied³⁵³.

A ICISS adotou a separação proposta pela Carnegie Commission, dividindo a prevenção entre estrutural e operacional³⁵⁴, mas excluiu o sistema de alerta prévio (*early warning*) da prevenção operacional.

Ao se analisar a proposta da ICISS, percebe-se que a Comissão dividiu tanto a prevenção estrutural como a operacional em quatro dimensões: política, econômica, legal e militar. Na estrutural, a dimensão política refere-se, entre outros, ao apoio à imprensa livre, à boa governança e aos direitos humanos; a econômica a reformas estruturais, melhor distribuição de renda e assistência técnica; a legal ao Estado de Direito (*rule of law*), à “prestação de contas” (*accountability*) e à proteção de minorias; e a militar ao desarmamento, à reintegração de ex-combatentes e à maior participação de civis nos mecanismos de controle das Forças Armadas³⁵⁵. Na prevenção operacional, identificaram-se as seguintes medidas: política (diplomacia preventiva, sanções políticas, suspensão do Estado como membro da ONU, entre outras punições); econômica (poderiam ser medidas tanto positivas quanto negativas, incluindo estímulos econômicos e punições como suspensão de investimentos); legal (arbitragem, mediação e adjudicação); e militar (deslocamento de forças preventivas)³⁵⁶.

³⁵³ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, p. XI.

³⁵⁴ Os termos utilizados pela ICISS são distintos: a prevenção estrutural é chamada de *root cause prevention efforts* e a prevenção operacional de *direct prevention efforts*. Para maiores informações, ver INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, p. 21-27.

³⁵⁵ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, p. 23.

³⁵⁶ Ibid, p. 24- 25.

Sem dúvida essa proposta da ICISS reflete o desenvolvimento do conceito de prevenção ao longo da década de 1990, que levou à ampliação não apenas da importância de prevenir crises humanitárias, mas também das medidas necessárias para esse fim. Apesar de ser positiva essa evolução, a enorme abrangência das medidas defendidas e a referência a distintas fases das crises humanitárias podem ter o efeito contrário ao desejado, tornando o conceito de prevenção inoperante na prática.

Cuyckens e De Man analisam bem esse problema, mas da perspectiva da prevenção de conflitos³⁵⁷:

While such a broad take is to encourage in theory, in practice, swift and effective operationalisation is threatened by the blurring of the responses to the different phases of conflict. The conflict prevention moniker is not only employed to describe measures taken before a dispute turns into a full-blown conflict, but also for identifying measures adopted after a conflict has ended, as post-conflict reconstruction is also deemed to be a form of conflict prevention. Related terms are used interchangeably: 'conflict prevention' has been used to describe actions undertaken in almost every one of the different phases of the conflict cycle (before, during, after), and as such has become conflated with crisis management. It is doubtful whether such an expansion of the scope of conflict prevention benefits the concepts operability. Rather, the practical implementation of conflict prevention would most likely benefit from the concept being limited to the pre-conflict phase³⁵⁸.

Além desse problema de abrangência, a própria ICISS identificou outros dois para que se alcance a cultura de prevenção almejada. O primeiro é a possibilidade já vista de que os Estados resistam a medidas de prevenção, vendo-a como um passo para a subsequente intervenção³⁵⁹. O segundo é o receio dos governos que enfrentam forças rebeldes e violência secessionista de que medidas de prevenção poderiam legitimar aqueles responsáveis pela causa do problema³⁶⁰.

Para superar esses problemas, a ICISS defende duas soluções: (i) maior sensibilidade dos atores internacionais, reconhecendo que medidas de prevenção podem ser coercitivas e intrusivas; (ii) maior consciência dos Estados de que resistir à ajuda

³⁵⁷ Para esses autores não há diferença substantiva entre a Responsabilidade de Prevenir e a prevenção de conflitos, o que os leva a questionar a necessidade de um novo conceito.

³⁵⁸ CUYCKENS, Hanne; DE MAN, Philip. The Responsibility to Prevent: on the assumed legal nature of Responsibility to Protect and its relationship with conflict prevention. In NOLLKAEMPER, André; HOFFMAN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012, p. 117.

³⁵⁹ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. Canadá: International Development Research Center, 2001, parágrafo 3.34.

³⁶⁰ Ibid, parágrafo 3.35.

externa pode levar a maior envolvimento internacional e, em último caso, à intervenção armada³⁶¹.

Os problemas e as soluções apresentados pela ICISS são centrais para a aplicação da Responsabilidade de Prevenir. Porém, não houve maior detalhamento de como as soluções poderiam ser postas em prática. Diferentemente da Responsabilidade de Reagir, na qual a ICISS propôs tanto situações-limite como princípios precaucionários para o uso da força, a Responsabilidade de Prevenir não foi contemplada com critérios orientadores, prejudicando sua efetivação. Além disso, as soluções propostas somente podem ser aplicadas corretamente se houver compreensão da realidade nacional e local de onde ocorre a crise, sendo necessário ampliar e aprimorar a capacidade da ONU e de organizações regionais em relação aos sistemas de alerta prévio. Por fim, para que esses sistemas funcionem adequadamente, é preciso que ocorra um diálogo democrático entre as partes envolvidas, sem imposição de vontades, o que somente é possível por meio de uma ética discursiva³⁶².

No intervalo entre o lançamento do relatório da ICISS (2001) e o World Summit Outcome (2005), a criação do Escritório do Assessor Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio, em 2004, foi o desenvolvimento institucional mais importante no âmbito da ONU para avançar os mecanismos de prevenção. As funções do Assessor Especial foram divididas em três: (i) coletar informações sobre situações potenciais ou em curso que possam levar ao crime de genocídio; (ii) atuar como um mecanismo de alerta prévio para o Conselho de Segurança e outras partes do sistema da ONU; (iii) fazer recomendações ao Conselho de Segurança sobre ações a serem tomadas para prevenir ou impedir atos de genocídio³⁶³.

O Outcome Summit Document, em 2005, não trouxe maiores esclarecimentos ou desenvolvimentos em relação à Responsabilidade de Prevenir. Esta pode ser deduzida dos parágrafos 138, 139 e 140. No parágrafo 138, estabelece-se a “responsabilidade” dos Estados de prevenir o cometimento dos quatro crimes elencados e ainda estipula que a comunidade internacional deve apoiar a ONU no estabelecimento de sistemas de alerta prévio. No parágrafo seguinte, deduz-se a Responsabilidade de Prevenir da comunidade internacional de assistir os Estados que necessitam, o que poderia ocorrer por meios pacíficos ou coercitivos. Por fim, o parágrafo 140 dispõe que

³⁶¹ Ibid, página 25.

³⁶² Essa ideia será desenvolvida ao final deste capítulo.

³⁶³ ANNAN, Kofi. Action Plan to Prevent Genocide. (SG/SM/9197) (7 de abril de 2004).

“we fully support the mission of the Special Adviser of the Secretary-General on the Prevention of Genocide”.

Pertinente a crítica de Alex J. Bellamy ao resultado dos trabalhos da Assembleia Geral da ONU,

After protracted negotiations, the final draft inserted into the responsibility-to-protect component references to early warning and to the Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide at the expense of watering down other passages on conflict prevention. The commitment to make conflict prevention the centerpiece of the UN system was dropped, and states agreed not to follow up on their declaration to provide additional support to the good offices function of the secretary-general. What this means in practice is that while the General Assembly affirmed the idea that strengthening the UN's preventive diplomacy capacity would be a good idea, it was not prepared to instruct the secretariat to reform itself along these lines and made no plans to follow up with measures to make this commitment a reality. Thus, although the World Summit agreed to institute a “culture of prevention,” it chose not to define it or specify measures that would make it a reality, limiting itself instead to a pledge to strengthen the UN's early warning capacity and to statements endorsing measures already in place³⁶⁴.

O resultado Outcome Summit reflete o problema levantado da abordagem ampla dada às medidas de prevenção e a falta de vontade política dos Estados de apoiarem-nas, sobretudo as estruturais.

Como bem aponta Edward Luck, *“it appears as if advocates of prevention have tried to make it be all things to all people; but in the process it could end up meaning very little to anybody”*³⁶⁵. Ao se definir uma ampla gama de medidas de prevenção tanto operacionais como estruturais, é necessário um substantivo comprometimento político e econômico para implementá-las. Como, no entanto, angariar apoio de Estados para direcionar recursos para projetos de longo prazo em países que não enfrentam uma crise humanitária? Ademais, a defesa de ações de prevenção estrutural é extremamente difícil, uma vez que é impossível provar que se algumas medidas estruturais não forem tomadas haverá certamente uma crise humanitária, ou que foram essas medidas que impediram a eclosão de uma crise³⁶⁶. Eli Stamnes, diante desses problemas, propõe que não seja usada a linguagem da Responsabilidade de Proteger, pois enfraqueceria a nova

³⁶⁴ BELLAMY, Alex. Conflict prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance*, vol. 14, 2008, p. 142.

³⁶⁵ LUCK Edward *apud* BELLAMY, Alex. Conflict prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance*, vol. 14, 2008, p. 143.

³⁶⁶ STAMNES, Eli. ‘Speaking R2P’ and the prevention of mass atrocities. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 76.

doutrina, que deveria ser utilizada apenas em situações excepcionais em que há iminente crise humanitária³⁶⁷. A autora não descarta o uso de medidas estruturais, desde que não recorram à Responsabilidade de Proteger e, assim, sejam realizadas “silenciosamente”³⁶⁸. Apesar de ser interessante a proposta de Stamnes, ao buscar garantir a adoção de medidas estruturais sem enfraquecer a Responsabilidade de Proteger, penso que é exatamente esse “silêncio” que enfraqueceria a doutrina, minando, por conseguinte, a importância da prevenção estrutural, ao não utilizar o poder persuasivo da Responsabilidade de Proteger.

Uma solução para superar os dois problemas acima apontados é utilizar a estrutura institucional já presente na ONU, reforçando a relevância da prevenção estrutural por meio da linguagem da Responsabilidade de Proteger. Nesse intuito, um dos órgãos principais para promover a Responsabilidade de Prevenir é o Escritório do Assessor Especial do Secretário-Geral para a Prevenção do Genocídio (doravante, Escritório para a Prevenção do Genocídio).

O Escritório entrou em funcionamento em 2004, tendo como foco central a prevenção do genocídio. Esse desenvolvimento institucional da ONU foi relevante, na medida em que reduziu o escopo da prevenção para apenas um crime e, assim, aumentou as chances de maior operacionalização das medidas de prevenção. Com a criação do cargo de Assessor Especial do Secretário-Geral para a Responsabilidade de Proteger, em 2008, um dos objetivos do Secretário-Geral foi unificar os dois escritórios, de modo a aumentar a simbiose entre ambos, ampliando a prevenção dos quatro crimes previstos na nova doutrina e, consequentemente, a proteção das vítimas³⁶⁹.

Coerente com esse objetivo, Ban Ki-moon, no relatório *Implementing the Responsibility to Protect*, defendeu a junção dos dois escritórios, para reforçar a eficiência e a complementaridade de ambos:

In my letter dated 31 August 2007 to the President of the Security Council (S/2007/721), I noted that “for reasons both of efficiency and of the complementarity of their responsibilities, they [the two Special Advisers] will share an office and support staff”. The work of the joint office will preserve and enhance existing arrangements, including for capacity-building and for the gathering and analysis of information from the field, while adding value

³⁶⁷ Ibid.

³⁶⁸ Ibid.

³⁶⁹ INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Joint office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide and on the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/3618> [acesso em 08/11/2013].

of its own in terms of new arrangements for advocacy, cross-sectoral assessment, common policy, and cumulative learning on how to anticipate, prevent and respond to crises relating to the responsibility to protect. Proposals for the small joint office, to be headed by the Special Adviser on the Prevention of Genocide, will be submitted to the General Assembly once it has had an opportunity to consider the larger policy issues addressed in the present report³⁷⁰.

Essa mudança institucional foi solidificada em dezembro de 2010, quando o *Fifth Committee* da Assembleia Geral da ONU³⁷¹ concordou em financiar três novos postos no Escritório para a Prevenção do Genocídio, incluindo um com foco na Responsabilidade de Proteger. Nesse arranjo institucional, ambos os Assessores trabalham para integrar a Responsabilidade de Proteger no quadro de análise para a prevenção e detecção dos quatro crimes³⁷².

Com somente doze funcionários³⁷³, o Escritório para a Prevenção do Genocídio deveria utilizar o sistema ONU, por meio de suas agências e do pessoal em campo, para maximizar as chances de alcançar o objetivo de prevenir os quatro crimes. E é justamente nessa interação com o sistema ONU que o Escritório para a Prevenção do Genocídio pode ter papel central tanto na difusão como na efetivação da Responsabilidade de Prevenir, ao incorporá-la aos procedimentos operacionais dos órgãos e programas da ONU e, ao mesmo tempo, utilizar as agências e os funcionários de campo para o fornecimento de informações relevantes para um sistema de alerta prévio.

De acordo com Deborah Mayersen,

Beyond its own currently developing capacity, there are opportunities for the Office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide (OSAPG) to build the capacity of the wider UN system to prevent genocide and mass atrocities. In particular, the OSAPG is well-placed to lead an initiative to operationalise, or 'mainstream' the preventive component of the RtoP throughout the UN system. With appropriate training and awareness, incorporating RtoP considerations into the normal operating procedures of relevant UN organs and programs could have a significant impact on prevention. This could include utilising UN agencies and field staff to

³⁷⁰ KI-moon, Ban. Implementing the responsibility to protect, jan. 2009, p. 33.

³⁷¹ O *Fifth Committee* é o comitê da Assembleia Geral da ONU responsável por questões administrativas e orçamentárias. Com base nos relatórios do *Fifth Committee*, a Assembleia Geral analisa e aprova o Orçamento da ONU, de acordo com o Capítulo IV, artigo 17 da Carta de São Francisco.

³⁷² INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Joint office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide and on the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/3618> [acesso em 08/11/2013].

³⁷³ Para maiores detalhes, ver: <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/index.shtml> [acesso em 08/11/2013].

provide information relevant for an early warning system. It might incorporate the inclusion of specific preventive capacity building measures within preventive deployments or development assistance programs in at-risk nations. It may involve extending the conflict-sensitive development capabilities of the World Bank to include explicit consideration of RtoP risk factors. The potential of the OSAPG to have a greater impact through utilising the wider UN system is substantial. The small size of the Office and the complexities of inter-agency cooperation, however, indicate that at present a targeted approach is most likely to be effective. In particular, a review by the OSAPG of the capacity of the UN system for genocide and mass atrocity prevention would enable rapid identification of areas where there are opportunities to have maximal impact, and areas in which urgent improvement is required³⁷⁴.

Segundo alguns autores, o mandato do Assessor Especial para Prevenção do Genocídio sugere que o Escritório foi criado para concentrar esforços na consecução de medidas de prevenção de curto e médio prazos e não de longo prazo³⁷⁵. Contudo, penso que não se deve limitar a atuação do Escritório, dada a importância vista das medidas estruturais para a prevenção. Ademais, conforme o relatório do Secretário-Geral³⁷⁶, a prevenção estrutural é um elemento imprescindível da estratégia de prevenção. Nesse sentido, ao abordar o “pilar 2”, o Secretário-Geral afirma que *“what is most needed, from the perspective of the responsibility to protect, are assistance programmes that are carefully targeted to build specific capacities within societies that would make them less likely to travel the path to crimes relating to the responsibility to protect”*³⁷⁷. Ban Ki-moon prossegue, defendendo que:

Experience and common sense suggest that many of the elements of what is commonly accepted as good governance — the rule of law, a competent and independent judiciary, human rights, security sector reform, a robust civil society, an independent press and a political culture that favours tolerance, dialogue and mobility over the rigidities and injustices of identity politics — tend to serve objectives relating to the responsibility to protect as well³⁷⁸.

Se, por um lado, o relatório do Secretário-Geral tem o mérito de ressaltar a necessidade de adoção de medidas de prevenção de longo prazo; por outro lado, o uso

³⁷⁴ MAYERSEN, Deborah. Current and potential capacity for the prevention of genocide and mass atrocities within the United Nations system. *Global Responsibility to Protect*, vol. 3, 2011, p. 204-205.

³⁷⁵ Ver WOOCHEER, Lawrence. Developing a strategy, methods and tools for genocide early warning. Disponível em: <http://huwu.org/preventgenocide/adviser/pdf/Woocher%20Early%20warning%20report,%202006-11-10.pdf> [acesso em 09/11/2013]

³⁷⁶ KI-moon, Ban. Implementing the responsibility to protect, jan. 2009.

³⁷⁷ Ibid, p. 20.

³⁷⁸ Ibid.

de conceitos como boa governança, presentes já no relatório da ICISS, pode ser perigoso, ao legitimar práticas de instituições internacionais e países mais poderosos. George Galindo, ao analisar as Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional (TMAIL, na sigla em inglês)³⁷⁹, afirma que as TMAIL se preocupam com o discurso, muito presente nas instituições internacionais, de boa governança³⁸⁰. Ao atribuir aos Estados do terceiro mundo a falta de eficiência e a inabilidade em lidar com conflitos internos³⁸¹, a boa governança poderia ser vista como uma nova forma de dividir os países entre civilizados e não civilizados, ou em outras palavras, entre os que possuem governos eficientes e os que não possuem, servindo de justificção para a intervenção nos últimos³⁸².

As TMAIL ainda propõem uma abordagem que supere as barreiras disciplinares, defendendo que qualquer análise de direitos humanos deve envolver questões econômicas, ambientais, políticas, etc³⁸³. No entanto, as TMAIL não apenas demandam uma nova leitura dos direitos humanos, pautada na interdisciplinaridade, mas também defendem que a correção de desigualdades e injustiças só é possível com o direito e para além deste³⁸⁴. Desse modo, para prevenir e resolver conflitos e crises, não bastam os direitos humanos; mecanismos políticos e econômicos são vitais nessa equação.

É justamente nesse contexto que a doutrina da Responsabilidade de Proteger pode atuar de maneira incisiva, alterando realidades injustas. Para tanto, a nova doutrina precisa exatamente reforçar sua dimensão mais fundamental: a Responsabilidade de Prevenir. O risco, entretanto, ainda é o de que o poder político da nova doutrina seja uma nova forma de dominação. Portanto, evitar que medidas de prevenção sejam utilizadas para subordinar países periféricos deve ser uma das principais tarefas daqueles que defendem a implementação da Responsabilidade de Proteger. Acredito que uma dos melhores modos para impedir essa subordinação é, por um lado, reforçar os mecanismos multilaterais, sobretudo a ONU, por meio do Escritório para a Prevenção do Genocídio, assim como as organizações regionais; e, por outro lado,

³⁷⁹ Há diversas definições sobre as TMAIL. Em comum, podemos afirmar que as TMAIL são um movimento que luta tanto no campo teórico quanto no prático para promover mudanças de diversas características do direito internacional que perpetuam uma ordem jurídica desigual e injusta.

³⁸⁰ GALINDO, George Bandeira. A volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, vol. 1, n. 119-124, ago-dez de 2013, p. 60.

³⁸¹ CHIMNI, B. S. Third world approaches to international law: a manifesto. *International Community Law Review*. The Hague, vol. 8, n. 1, p.16.

³⁸² GALINDO, George Bandeira. A volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, vol. 1, n. 119-124, ago-dez de 2013, p. 60.

³⁸³ Ibid, p. 62.

³⁸⁴ Ibid, p. 63.

recorrer à ética discursiva e à antropologia comunicativa, de maneira a garantir a igualdade do diálogo, assegurando a participação da população local na adoção das medidas de prevenção. Essas ações devem ser complementares, já que recorrer à ética discursiva e à antropologia comunicativa sem um suporte institucional torna essas ideias pouco eficazes, mas utilizar uma estrutura institucional, como a ONU, sem considerá-las é perigoso, pois pode levar à imposição de políticas de dominação.

Antes de analisar em detalhes como esses dois conceitos (ética discursiva e antropologia comunicativa) poderiam contribuir para uma “justa” aplicação da Responsabilidade de Proteger, é preciso ainda aprofundar a reflexão sobre como o sistema ONU e as organizações regionais desempenham papel fundamental na promoção e efetivação da Responsabilidade de Prevenir.

O Secretário-Geral é uma peça fundamental para influenciar o sistema ONU, devendo ser destacado seu papel-chave para a implementação da Responsabilidade de Prevenir dentro da ONU. A passagem de uma cultura de reação para uma de prevenção, portanto, precisa de atuação incisiva do Secretário-Geral. Nesse contexto, a criação do Escritório para a Prevenção do Genocídio e a posterior unificação, ainda em curso, com o Escritório para a Responsabilidade de Proteger foram ações importantes para institucionalizar a Responsabilidade de Prevenir. Houve ainda a criação da *Mediation Support Unit*³⁸⁵ e do *Standby Team of Mediation Experts*³⁸⁶, o que pode ser visto como melhorias modestas na capacidade de prevenção do Secretariado³⁸⁷.

A dificuldade de se alcançar uma cultura de prevenção novamente recai sobre a falta de vontade política dos Estados³⁸⁸. Como abordado, o Escritório para a Prevenção do Genocídio é extremamente pequeno para lidar com todos os desafios que lhe são impostos. No entanto, o Secretário-Geral Ban Ki-moon tem demonstrado comprometimento com a prevenção, o que fica claro tanto com a expansão do cargo do Assessor Especial para a Prevenção do Genocídio de meio expediente para período

³⁸⁵ A Mediation Support Unit (MSU) faz parte do Departamento de Assuntos Políticos da ONU e foi estabelecida em 2006. A MSU trabalha com as divisões regionais do Departamento, com o objetivo de elaborar e apoiar as mediações.

³⁸⁶ O Standby Team of Mediation Experts, criado em 2008, é um grupo de especialistas que pode ser enviado para assistir os mediadores em campo.

³⁸⁷ INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE. Conflict prevention and the responsibility to protect, n. 7, 2009, p. 34-35.

³⁸⁸ AKHAVAN, Payam. Report on the work of the Office of the Special Adviser of the United Nations Secretary-General on the Prevention of Genocide. *Human Rights Quarterly*, 28/4, 2006, p. 1054.

integral quanto com os relatórios regulares sobre a Responsabilidade de Proteger e sua implementação³⁸⁹.

O Secretário-Geral ainda poderia ampliar a integração da Responsabilidade de Proteger ao sistema ONU por meio da incorporação explícita da nova doutrina aos mandatos do Departamento de Operações de Paz, do Escritório de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA, na sigla em inglês), do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, entre outros.

De acordo com o relatório da Stanley Foundation,

[...] The Responsibility to Protect should become part of the standard operating procedure of the entire UN system. The Department of Political Affairs (DPA), Department of Peacekeeping Operations (DPKO), Office of the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), UN Development Program (UNDP), UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UN Children's Fund (UNICEF), UN Development Fund for Women (UNIFEM), and a number of other UN departments, agencies, funds, and programs should reflect upon how they can incorporate the standards of this concept into their ongoing work within the scope of their mandate. According to one participant, doing so would not necessitate the creation of Responsibility to Protect programs by these UN bodies. Indeed, system wide coherence could be complicated by the existence of Responsibility to Protect programs in different places across the UN system. Rather, the concepts underlying the Responsibility to Protect need to be diffused and internalized throughout the UN system³⁹⁰.

Parece-me acertada a estratégia de utilizar mecanismos já existentes no sistema ONU e evitar a criação de um órgão ou de programas específicos para a Responsabilidade de Proteger. Esta deve ser incorporada em todo o sistema, a linguagem poderosa da nova doutrina pode, assim, alterar procedimentos de órgãos, agências e programas da ONU, favorecendo a implementação da Responsabilidade de Prevenir, ao tornar essas instituições mais sensíveis às situações que envolvem os crimes previstos pela Responsabilidade de Proteger³⁹¹. Obviamente, são necessários treinamentos para que os funcionários da ONU estejam aptos a identificar situações que envolvem a Responsabilidade de Proteger. Um dos pontos essenciais é treinar oficiais de campo (*field officers*) para reconhecer sinais de alerta do cometimento desses crimes

³⁸⁹ MAYERSEN, Deborah. Current and potential capacity for the prevention of genocide and mass atrocities within the United Nations system. *Global Responsibility to Protect*, vol. 3, 2011, p. 211-212.

³⁹⁰ THE STANLEY FOUNDATION. Implementing the Responsibility to Protect, jan. 2010, p. 21.

³⁹¹ Essa ideia é conhecida, em inglês, como *mainstreaming the responsibility to protect*.

e transmitir adequadamente as informações apreendidas³⁹². Isso traria uma importante fonte de inteligência para o Escritório para a Prevenção do Genocídio³⁹³. Com essas informações, o Secretário-Geral poderia “*directly promote this consideration through requests for reports to include specific discussion of RtoP where relevant. In turn, the Secretary-General’s reports to the Security Council could incorporate this information, highlighting the importance of RtoP considerations in the decision-making process*”³⁹⁴.

Utilizar a estrutura e os recursos já existentes no sistema ONU é uma das melhores estratégias para superar a falta de vontade política dos Estados para empreender ações de prevenção. Claramente, essa estratégia está longe de ser ideal, na medida em que a falta de apoio dos Estados limita enormemente a aplicação da Responsabilidade de Prevenir. Além do reforço da nova doutrina nas estruturas da ONU, é relevante analisar a importância das organizações regionais, uma vez que estas têm o potencial de complementar e reforçar as medidas de prevenção adotadas pela ONU e, ademais, garantem, em teoria, uma melhor percepção da dimensão local, restringindo os riscos de etnocentrismo e dominação.

3.5 A Responsabilidade de Prevenir e as organizações regionais

Os maiores limites para a atuação das organizações regionais e sub-regionais nas ações de prevenção são a expressiva diferença entre elas. A capacidade técnica e os recursos da União Europeia, por exemplo, são substancialmente maiores do que os da União Africana. Esse é um sério obstáculo, pois as maiores crises ocorrem justamente em locais com menor estrutura para prevenir, reagir e reconstruir. Deve-se, assim, ampliar a cooperação da ONU com as organizações regionais, de modo a fortalecer suas capacidades para lidar com as crises humanitárias. O fortalecimento das organizações regionais é importante por diversas razões. Primeiro, as organizações regionais têm maior conhecimento das crises que ocorrem em sua região. Segundo, seus interesses e dos países da região são os mais afetados, uma vez que essas crises têm o potencial de

³⁹² MAYERSEN, Deborah. Current and potential capacity for the prevention of genocide and mass atrocities within the United Nations system. *Global Responsibility to Protect*, vol. 3, 2011, p. 212.

³⁹³ Ibid.

³⁹⁴ ORGANIZAÇÃO DA UNIÃO AFRICANA. International Panel of Eminent Personalities. *Rwanda: The Preventable Genocide*, 7 de julho de 2000, p. 93.

se alastrar para além das fronteiras do Estado em crise. Por fim, pode haver resistência de remeter a solução da crise à ONU e, assim, perder o controle da situação³⁹⁵.

Essa cooperação deve ser estimulada em todas as fases previstas pela Responsabilidade de Proteger, mas, neste trabalho, o objetivo será analisar a dimensão da prevenção, com especial ênfase na atuação da União Africana. Ainda será analisado o caso de Darfur para indicar certos problemas que podem surgir na cooperação da comunidade internacional com as organizações regionais e com os Estados. A crise em Darfur também servirá para demonstrar os perigos da imposição de políticas sem o conhecimento da dimensão local e a necessidade de uma ética discursiva para superar esses problemas.

As organizações regionais, desde o lançamento da Responsabilidade de Proteger, estão no centro dos debates de como implementar a nova doutrina. Em todos os principais documentos que estabelecem a Responsabilidade de Proteger, consta a imprescindível participação dessas organizações seja atuando em parceria com a ONU, seja autonomamente. Esse objetivo de maior envolvimento das organizações internacionais, no entanto, deve ser entendido como um longo processo que se iniciou com a adoção da Carta da ONU.

A ONU, desde a criação em 1945, prevê a cooperação com as organizações regionais para a manutenção da paz e segurança internacionais. De acordo com o artigo 52 da Carta da ONU:

1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de entidades regionais, destinadas a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou entidades regionais e suas atividades sejam compatíveis com os Propósitos e Princípios das Nações Unidas.
2. Os Membros das Nações Unidas, que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais entidades, empregarão todo os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e entidades regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança.

³⁹⁵ CARMENT, David; FISCHER, Martin. R2P and the role of regional organizations in ethnic conflict management, prevention and resolution: the unfinished agenda. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 268.

A cooperação entre a ONU e as organizações regionais, apesar de estar prevista há décadas, somente recebeu maior atenção com o fim da Guerra Fria³⁹⁶. Nesse contexto, o antigo Secretário-Geral, Boutros Boutros-Ghali, no relatório *An Agenda for Peace*, reconheceu a importância das organizações regionais para atingir os objetivos da ONU:

The Charter devotes Chapter VIII to regional arrangements or agencies for dealing with such matters relating to the maintenance of international peace and security as are appropriate for regional action and consistent with the Purposes and Principles of the United Nations. The cold war impaired the proper use of Chapter VIII and indeed, in that era, regional arrangements worked on occasion against resolving disputes in the manner foreseen in the Charter³⁹⁷.

Esse mesmo relatório ressaltou a importância da adoção de medidas preventivas para o estabelecimento da paz e segurança internacionais e para a consecução dos objetivos da ONU, e a relevância do envolvimento das organizações regionais nesse processo:

[...] Our aims must be:

[...] In the largest sense, to address the deepest causes of conflict: economic despair, social injustice and political oppression. It is possible to discern an increasingly common moral perception that spans the world's nations and peoples, and which is finding expression in international laws, many owing their genesis to the work of this Organization³⁹⁸.

This wider mission for the world Organization will demand the concerted attention and effort of individual States, of regional and non-governmental organizations and of all of the United Nations system, with each of the principal organs functioning in the balance and harmony that the Charter requires³⁹⁹.

Ao longo da década de 1990, com o fracasso da ONU em resolver as crises em Ruanda (1994) e na Bósnia (1995), houve o reconhecimento de que as respostas internacionais para novas crises deveriam ser mais pontuais, efetivas, abrangentes e melhor coordenadas⁴⁰⁰. Esse reconhecimento, associado à crescente demanda de maior

³⁹⁶ HAUGEVIK, Kristin M. Regionalising the Responsibility to Protect: possibilities, capabilities and actualities. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 348.

³⁹⁷ BOUTROS-GHALI, Boutros. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacekeeping*. Relatório do Secretário-Geral da ONU, de 27 de junho de 1992, parágrafo 60.

³⁹⁸ Ibid, parágrafo 15.

³⁹⁹ Ibid, parágrafo 16.

⁴⁰⁰ HAUGEVIK, Kristin M. Regionalising the Responsibility to Protect: possibilities, capabilities and actualities. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 348.

envolvimento da ONU em conflitos em todo o mundo, abriu espaço para maior presença das organizações regionais na resolução de crises internacionais⁴⁰¹.

Em 2000, o relatório Brahimi⁴⁰² destacou a necessidade de recorrer a medidas preventivas para evitar as crises e os conflitos, na medida em que não apenas a prevenção é mais barata e eficaz, mas também a ONU não tem capacidade para se envolver em todas as crises que surgem⁴⁰³. Segundo Carment e Fischer, devido ao relatório Brahimi, investimentos foram feitos por diversas organizações regionais para fortalecer suas capacidades para a ação preventiva⁴⁰⁴.

A importância de medidas de prevenção operacional e estrutural também consta nos principais documentos que discutem a Responsabilidade de Proteger: relatório da ICISS, de 2001, relatório do High Level Panel on Threats, Challenges and Change, de 2004, e os relatórios *Implementing the Responsibility to Protect* (2009) e *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect* (2010), do Secretário-Geral da ONU.

O relatório do Secretário-Geral, *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*, foi debatido pela Assembleia Geral da ONU em julho de 2010 e recebeu forte apoio dos Estados. Mesmo países tradicionalmente contrários à Responsabilidade de Proteger, como Índia, Cuba e Egito, saudaram os esforços do Secretário-Geral⁴⁰⁵, o que indica a maior aceitação dos países para a adoção de medidas de prevenção, já que estas geram menos temor de interferência na soberania dos Estados.

Nessa sessão da Assembleia Geral, houve também um grande debate acerca do papel das organizações regionais na prevenção dos crimes previstos pela

⁴⁰¹ Ibid.

⁴⁰² ONU. Assembleia Geral. Relatório do Painel da ONU para Operações de Paz. (A/55/305) (21 de agosto de 2000)

⁴⁰³ De acordo com o relatório Brahimi, “United Nations peace operations addressed no more than one third of the conflict situations of the 1990s. Because even much-improved mechanisms for creation and support of United Nations peacekeeping operations will not enable the United Nations system to respond with such operations in the case of all conflict everywhere, there is a pressing need for the United Nations and its Member States to establish a more effective system for long-term conflict prevention. Prevention is clearly far more preferable for those who would otherwise suffer the consequences of war, and is a less costly option for the international community than military action, emergency humanitarian relief or reconstruction after a war has run its course”. (parágrafo 29)

⁴⁰⁴ CARMENT, David; FISCHER, Martin. R2P and the role of regional organizations in ethnic conflict management, prevention and resolution: the unfinished agenda. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 263.

⁴⁰⁵ GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Relatório Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect: informal interactive dialogue of the General Assembly held on 9 August 2010. Disponível em: http://www.globalr2p.org/media/files/gcr2p-report-_informal-interactive-dailogue-2010.pdf [acesso em 18/11/2013]

Responsabilidade de Proteger. As considerações feitas por diversas delegações expuseram como as organizações regionais, particularmente na África e na Europa, já são atores relevantes no desenvolvimento de sistemas de alerta prévio e de avaliação das informações⁴⁰⁶. Outro ponto relevante do debate foi a ênfase na importância de ampliar os mecanismos de consulta e de ajuda entre as organizações regionais, de modo que estas compartilhem suas boas práticas e, assim, contribuam no avanço das medidas de prevenção⁴⁰⁷.

Alguns autores argumentam que o problema da prevenção de atrocidades não tem sido a falta do desenvolvimento de mecanismos institucionais ou de informações, mas sobretudo a falta de vontade política⁴⁰⁸. Sem dúvida o desinteresse dos Estados em desenvolver e aplicar medidas de prevenção é um dos problemas mais graves para impedir o surgimento de novas crises humanitárias, mas a falta de sistemas de alerta prévio ou o seu mau uso são entraves tão relevantes quanto a falta de vontade política. Nesse sentido, afirma Barbara Haff que o que chamamos de sistema de alerta prévio são, na maioria das vezes, relatórios impressionistas de observadores *in loco* sobre atrocidades já em curso⁴⁰⁹.

Para melhor compreender esses desafios para a implementação de medidas de prevenção no âmbito regional, será analisada a União Africana. Essa organização regional tem lugar de destaque, uma vez que não apenas estabelece, em seu Ato Constitutivo, ideias presentes na Responsabilidade de Proteger⁴¹⁰, mas também revela sérios limites institucionais para lidar e resolver crises humanitárias, o que é agravado pelo alto número de crises que assolam o continente africano⁴¹¹.

3.5.1 União Africana

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Um exemplo interessante é a colaboração da União Europeia com a União Africana, por meio da Parceria Conjunta África-UE e do Plano de Ação para Paz e Segurança, que apoia o desenvolvimento do Sistema Continental de Alerta Prévio da União Africana.

⁴⁰⁸ POWER, Samantha. *A problem from hell: America and the Age of Genocide*. Nova Iorque: Basic Books, 2002.

⁴⁰⁹ Barbara Haff sugere o estabelecimento um minucioso sistema de análise das informações, pautado em métodos estatísticos e no cruzamento de informações. Para maiores detalhes, ver: HAFF, Barbara. *How to use risk assessment and early warning in the prevention and de-escalation of genocide and other mass atrocities. Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

⁴¹⁰ Ver o artigo 4(h) do Ato Constitutivo da União Africana.

⁴¹¹ De acordo com o relatório *Armed Conflicts*, do Project Ploughshares, por volta de três quartos dos conflitos armados no mundo ocorrem na África e na Ásia. Para maiores detalhes, ver: http://ploughshares.ca/pl_publications/2012-armed-conflicts-report-summary/ [acesso em 18/11/2013]

Graves violações de direitos humanos, como as previstas pela Responsabilidade de Proteger, são recorrentes na África. Na década de 1990, três milhões de pessoas foram mortas no continente e 160 milhões viviam em países convulsionados por conflitos armados internos, que corresponderam a 79 das 82 guerras na África nesse período⁴¹².

Nesse contexto, a Organização da Unidade Africana (OUA) foi duramente criticada por não ser capaz de solucionar os problemas de direitos humanos que assolam o continente. A criação da União Africana (UA), em substituição da OUA, pode ser vista como uma resposta a essas críticas.

A UA promoveu uma interessante e importante mudança em relação à OUA, ao pautar-se pelo princípio da não indiferença. Sob a OUA, o princípio da não interferência prevalecia sobre as obrigações de proteger a população contra graves e generalizadas violações de direitos humanos⁴¹³. Porém, na prática, os esforços da UA para se tornar um ator-chave na resolução das crises africanas não vem tendo êxito esperado, o que ficou evidente pela problemática operação no Sudão⁴¹⁴.

O órgão da UA responsável por lidar com as crises e os conflitos é o Conselho de Paz e Segurança (CPS)⁴¹⁵, que tem a autoridade para promover missões de levantamento de dados e fatos (*fact-finding missions*), análise de informações e, em último caso, intervenções em países em que haja crimes de guerra, genocídio e/ou crimes contra a humanidade⁴¹⁶. Um dos departamentos mais importantes do CPS é justamente a divisão responsável pela prevenção de conflitos e pelo sistema de alerta prévio (*Conflict Prevention and Early Warning Division*)⁴¹⁷. Nesse contexto, a UA vem

⁴¹² SARKIN, Jeremy. The Responsibility to Protect and humanitarian intervention in Africa. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010, p. 372.

⁴¹³ Ibid, p. 373.

⁴¹⁴ Ibid.

⁴¹⁵ O CPS é composto por 15 Estados membros da União Africana.

⁴¹⁶ Ver o artigo 4(h) do Ato Constitutivo da União Africana.

⁴¹⁷ De acordo com o artigo 12 (2) do Protocolo relativo ao estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana: "The Early Warning System shall consist of:

A. an observation and monitoring centre, to be known as "The Situation Room", located at the Conflict Management Directorate of the Union, and responsible for data collection and analysis on the basis of an appropriate early warning indicators module; and

B. observation and monitoring units of the Regional Mechanisms to be linked directly through appropriate means of communications to the Situation Room, and which shall collect and process data at their level and transmit the same to the Situation Room".

despendendo esforços e recursos para melhorar sua capacidade de lidar com conflitos antes que estes surjam⁴¹⁸.

Segundo o CPS, alguns de seus objetivos são:

- *Operationalization of the Continental Peace and Security Architecture (APSA) as articulated by the Protocol relating to the establishment of the AU PSC, including the Continental Early Warning System (CEWS) and the African Standby Force (ASF);*
- *Support to efforts to prevent, manage and resolve conflicts;*
- *Promotion of programmes for the structural prevention of conflicts, including through the implementation of the AU Border Programme (AUBP);*
- *Coordination, harmonization and promotion of peace and security programmes in Africa, including with the Regional Economic Communities (RECs)/Regional Mechanisms (RMs) for conflict prevention, management and resolution, the United Nations (UN) and other relevant international organisations (IOs) and partners⁴¹⁹.*

O Sistema Continental de Alerta Prévio da União Africana é voltado sobretudo para a prevenção de conflitos e sua função principal é a coleta e análise de dados, com vistas a assessorar o presidente da Comissão da UA⁴²⁰ no desempenho de suas funções, incluindo a formulação de recomendações para o CPS sobre potenciais ameaças à paz e à segurança no continente. Um dos pontos mais interessantes é a conexão com as Comunidades Econômicas Regionais (CER's)^{421 422}, o que aumenta sua capilaridade e,

⁴¹⁸ CARMENT, David; FISCHER, Martin. R2P and the role of regional organizations in ethnic conflict management, prevention and resolution: the unfinished agenda. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 274.

⁴¹⁹ UNIÃO AFRICANA. Conselho de Paz e Segurança. Disponível em: <http://www.peaceau.org/en/page/2-who-we-are> [acesso em 19/11/2013]

⁴²⁰ A Comissão da UA exerce a função de secretariado e as funções do presidente da Comissão são semelhantes às atribuídas ao Secretário-Geral da ONU. Para maiores detalhes, ver o artigo 10 do Protocolo relativo ao estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana.

⁴²¹ São sete as Comunidades Econômicas Regionais ligadas ao Sistema Continental de Alerta Prévio da União Africana: Community of Sahel and Saharan States (CENSAD), Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA), East African Community (EAC), Economic Community of Central African States (ECCAS), Economic Community of West African States (ECOWAS), Intergovernmental Authority on Development (IGAD), e Southern African Development Community (SADC).

⁴²² O artigo 16 do Protocolo relativo ao estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana reconhece que as Comunidades Econômicas Regionais (CER's) fazem parte da arquitetura de paz da UA. Assim, o CPS e o presidente da Comissão da UA receberam a incumbência de harmonizar e coordenar as atividades de promoção de paz e segurança do continente com as CER's.

consequentemente, a capacidade de análise das diferentes regiões africanas⁴²³. Ainda relevante é a previsão do artigo 12 (3), do Protocolo relativo ao estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana, de que a Comissão da UA deve colaborar com a ONU, outras organizações internacionais relevantes, centros de pesquisa, instituições acadêmicas e organizações não governamentais, de modo a facilitar o funcionamento do sistema de alerta prévio. Essa maior cooperação com a sociedade civil é fundamental para a análise de informações e maior compreensão das especificidades de cada localidade, sendo um instrumento imprescindível para a construção de um diálogo em bases iguais que evite políticas de dominação, ou como alguns autores chamam, políticas neocoloniais⁴²⁴.

Outro programa-chave para o desenvolvimento de medidas de prevenção é o Programa de Fronteiras da União Africana. Desde a independência dos países africanos, os limites territoriais – que foram definidos durante a colonização dos países europeus – são fonte de constante conflito. Dessa maneira, esse programa é central para resolver o desafio da problemática delimitação e demarcação das fronteiras e, assim, reduzir os possíveis conflitos entre os países tanto por litígios envolvendo os limites territoriais como pela busca de recursos naturais que se encontram em áreas transfronteiriças. Como afirma a própria União Africana, “*by transcending the borders as barriers and promoting them as bridges linking one State to another, Africa can boost the ongoing efforts to integrate the continent, strengthen its unity and promote peace, security and stability, through the structural prevention of conflicts*”⁴²⁵. Constata-se que a União Africana fala claramente em prevenção estrutural, entendendo-a como a melhor forma de evitar o surgimento de novas crises na África.

É evidente, desse modo, que a UA vem realizando esforços para melhorar suas medidas de prevenção. No entanto, a organização ainda sofre com a falta de recursos econômicos e de capacidade institucional para adotar ações de prevenção sem necessitar de ajuda externa⁴²⁶. Pode-se, assim, afirmar que no nível retórico a UA apresenta

⁴²³ Para maiores detalhes, ver UNIÃO AFRICANA. Framework for the operationalization of the Continental Early Warning System. Disponível em: <http://www.peaceau.org/uploads/early-warning-system-1.pdf> [acesso em 19/11/2013]

⁴²⁴ Dentre outros, ver: MAMDANI, Mahmood. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009.

⁴²⁵ UNIÃO AFRICANA. African Union Border Programme (AUBP). Disponível em: <http://aubis.peaceau.org/> [acesso em 19/11/2013]

⁴²⁶ O caso de Darfur ilustra bem a incapacidade atual da UA de lidar com graves crises humanitárias. A missão da UA em Darfur, AMIS, não foi capaz de responder ao conflito, o que levou à expansão da missão em parceria com a ONU. Dessa cooperação, surgiu a operação conjunta chamada de UNAMID.

substantivo engajamento com as ações de prevenção, mas carece de meios para transformá-las em realidade. Além disso, pelo histórico da UA, fica claro que a atuação da organização continua largamente limitada à dimensão reativa⁴²⁷, o que torna imprescindível aprofundar parcerias com outras organizações regionais e com a ONU para que haja adoção de medidas estruturais de longo prazo e se evite o surgimento de graves crises humanitárias como a que ocorre em Darfur.

3.5.1.1 Darfur

A crise em Darfur é extremamente complexa e é resultado de diversos conflitos que existem na região há décadas. Não é o escopo deste trabalho estudar minuciosamente todo o desenvolvimento dessa crise e as tentativas de solução, que resultaram em diversos acordos de paz⁴²⁸, mas que ainda não conseguiram trazer efetivamente paz para a região⁴²⁹. O foco recairá sobre os problemas de compreensão das especificidades da história e da cultura do Sudão e os perigos advindos dessa falta de conhecimento da dimensão local. No caso específico do Sudão, essa má compreensão levou muitos a afirmar que o governo do Sudão cometeu o crime de genocídio e, assim, a exigir a intervenção da comunidade internacional. Esse caso específico servirá para mostrar os justificados temores de que medidas de prevenção, sobretudo estruturais, podem ser tão invasivas quanto uma intervenção armada, e devem ser defendidas e adotadas somente após um entendimento substancial da dimensão local, evitando posturas relativistas e etnocêntricas, por meio da ética discursiva.

⁴²⁷ CARMENT, David; FISCHER, Martin. R2P and the role of regional organizations in ethnic conflict management, prevention and resolution: the unfinished agenda. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009, p. 276.

⁴²⁸ Ver o Comprehensive Peace Agreement, de 2005, e os Darfur Peace Agreements, de 2006 e 2011.

⁴²⁹ Segundo o relato de oficiais da ONU e da UA ao Conselho de Segurança, em outubro de 2013, a situação em Darfur apresenta um progresso limitado em relação ao processo de paz, uma problemática situação de segurança e uma contínua necessidade de substancial ajuda humanitária. De acordo com o chefe da missão conjunta da ONU e da UA em Darfur (UNAMID), Mohammed Ibn Chambas: “The security situation in Darfur and threats to UNAMID and humanitarian personnel continue to be a serious concern. Further complicating the situation are the inter-tribal conflicts that continue to plague the region and have led to a large number of civilian casualties, mass displacement and attendant humanitarian tragedy”. Para maiores detalhes sobre esses relatos, ver: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=46315&Cr=darfur&Cr1=#.UpTJM9KyAnQ> [acesso em 25/11/2013]. Para obter dados sobre a situação humanitária em Darfur, ver: <http://www.unocha.org/ocha2012-13/sudan> [acesso em 25/11/2013]

A crise em Darfur é geralmente resumida ao conflito que surgiu, em fevereiro de 2003, entre o governo do Sudão e os grupos rebeldes Sudan Liberation Movement / Army (SLM/A) e Justice and Equality Movement (JEM). Esses dois grupos rebeldes atacaram diversas cidades na região de Darfur sob a alegação de que o governo do Sudão vinha marginalizando e discriminando a população de Darfur durante décadas. A resposta brutal do governo foi entendida por muitos como uma ação de genocídio por ser dirigida intencionalmente contra a população não árabe, sendo realizada principalmente por meio do treinamento e armamento da milícia Janjaweed⁴³⁰.

A crise, porém, apenas recebeu grande atenção mundial quando o Congresso dos Estados Unidos da América (EUA), em setembro de 2004, aprovou uma resolução, na qual declarava que estavam sendo cometidos atos de genocídio em Darfur. Nesse contexto, o Congresso dos EUA:

(1) declares that the atrocities unfolding in Darfur, Sudan, are genocide;

(2) reminds the Contracting Parties to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (signed at Paris on December 9, 1948), particularly the Government of Sudan, of their legal obligations under the Convention;

(3) declares that the Government of Sudan, as a Contracting Party, has violated the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide; [...]⁴³¹

Esse posicionamento do Congresso dos EUA foi, em grande medida, resultado da ação do United States Holocaust Memorial Museum, que, no início de 2004, pela primeira vez em sua história emitiu um alerta de genocídio⁴³². Em julho de 2004, o United States Holocaust Memorial Museum, juntamente com o American Jewish World Service, criou a coalização “Salve Darfur”. Esse movimento tinha por objetivo chamar a

⁴³⁰ O termo Janjaweed é comumente utilizado para designar milícias árabes que, nos conflitos tribais, atacariam tribos sedentárias. Isso, contudo, não significa que todos os árabes lutam ao lado da Janjaweed, muitos se opõem a essa milícia, assim como muitos não árabes apoiam o governo e servem o suas Forças Armadas. Importante ainda destacar que o termo era usado indiscriminadamente pelas vítimas para descrever os ataques de forças leais ao governo, mesmo que cometidos pelo Exército sudanês. Para maiores detalhes, ver: COMISSÃO INTERNACIONAL DE INQUÉRITO SOBRE DARFUR. Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, de 25 de janeiro de 2005, p. 32-34.

⁴³¹ CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. H. CON. RES. 467, de 7 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-108hconres467rfs/pdf/BILLS-108hconres467rfs.pdf> [acesso em 19/11/2013]

⁴³² BANERJEE, Neela. Muslims' Plight in Sudan Resonates With Jews in U.S. Disponível em: http://www.nytimes.com/2006/04/30/us/30rally.html?pagewanted=print&_r=0 [acesso em 19/11/2013]

atenção sobre os crimes cometidos em Darfur e, assim, mobilizar apoio contra as atrocidades cometidas nessa região⁴³³.

A pressão da sociedade civil nos EUA contra os crimes cometidos em Darfur é vista por alguns analistas como a maior ocorrida no país após a Guerra do Vietnã⁴³⁴. Assim, a decisão do Congresso dos EUA pode ser largamente atribuída à influência desse movimento. No mesmo sentido decidiu o Poder Executivo, posicionamento que é bem exemplificado pelo testemunho do antigo Secretário de Estado Colin Powell perante o Congresso dos EUA: “*genocide has been committed in Darfur and the Government of Sudan and the Jangawit [Janjawid] bear responsibility – and [...] genocide may still be occurring*”⁴³⁵.

A crise em Darfur foi um dos raros casos em que o Congresso dos EUA e o Poder Executivo conseguiram adotar um posicionamento consensual e pela primeira vez um governo acusou outro de genocídio⁴³⁶. Esse envolvimento dos EUA contribuiu não apenas para tornar o conflito em Darfur conhecido mundialmente, mas também para ampliar a presença da ONU no Sudão.

Em outubro de 2004, estabeleceu-se a Comissão Internacional de Inquérito sobre Darfur, para investigar os relatos de violações do direito internacional humanitário e dos direitos humanos por todas as partes envolvidas no conflito, determinar se ocorreram atos de genocídio e identificar os responsáveis pelas violações⁴³⁷. No ano subsequente, criou-se uma operação de manutenção da paz da ONU para o Sudão (UNMIS, na sigla em inglês)⁴³⁸, as sanções contra o país foram ampliadas⁴³⁹ e, posteriormente, com base

⁴³³ O movimento “Salve Darfur” surgiu em 2004, em Washington D.C., e cresceu rapidamente, chegando a reunir aproximadamente 190 organizações religiosas, políticas, humanitárias e de direitos humanos, mais de um milhão de ativistas online e um orçamento anual de US\$ 14 milhões. Para maiores detalhes, ver SAVE DARFUR. Annual Report 2008. Disponível em: http://issuu.com/savedarfurcoalition/docs/2008_sdc_annual_report [acesso em 19/11/2013]

⁴³⁴ Dentre outros, ver: MAMDANI, Mahmood. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009.

⁴³⁵ POWELL, Colin *apud* MAMDANI, Mahmood. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009, p. 25.

⁴³⁶ MAMDANI, Mahmood. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009, p. 25.

⁴³⁷ A criação da Comissão Internacional de Inquérito sobre Darfur foi requisitada pelo Conselho de Segurança por meio da Resolução 1564. Para maiores informações, ver: ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1564. (S/RES/1564) (18 de setembro de 2004)

⁴³⁸ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1590. (S/RES/1590) (24 de março de 2005). A UNMIS foi criada com o escopo de assegurar a implementação do acordo de paz de 9 de janeiro de 2005 conhecido como *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), no qual se tratou de questões de segurança, divisão de poder, maior autonomia para o Sul e distribuição mais equitativa dos recursos gerados pelo petróleo.

⁴³⁹ Em julho de 2004, por meio da Resolução 1556, o Conselho de Segurança impôs um embargo de armas. No ano seguinte, em março, com a Resolução 1591, o Conselho de Segurança expandiu esse embargo e criou um comitê para monitorar o cumprimento das sanções impostas às partes em conflito.

no relatório da Comissão Internacional de Inquérito⁴⁴⁰, o Conselho de Segurança remeteu a situação ao Tribunal Penal Internacional⁴⁴¹.

Na sequência dessas ações e sob forte pressão internacional, o Conselho de Segurança adotou as Resoluções 1674⁴⁴² e 1706⁴⁴³, nas quais, pela primeira vez, o Conselho se referiu à Responsabilidade de Proteger. A primeira reafirmou a “responsabilidade” do Estado do Sudão na proteção de sua população e a segunda autorizou o deslocamento de tropas de manutenção da paz (*peacekeeping*) para Darfur. Em 2007, por meio da Resolução 1769⁴⁴⁴, a missão da União Africana em Darfur (AMID, na sigla em inglês) e a ONU foram reunidas com a criação de uma operação conjunta da UA e da ONU, nomeada UNAMID (sigla em inglês)⁴⁴⁵.

Desde 2004, com o desenrolar dos eventos descritos acima, criou-se grande expectativa de que haveria intervenção armada no Sudão. No entanto, contrariamente ao esperado, não houve qualquer ação nesse sentido. Para alguns autores, os anti-intervencionistas recorreram à linguagem da Responsabilidade de Proteger para legitimar argumentos contra a intervenção sob o pretexto de que a “responsabilidade primária” de proteger a população seria do Estado e não havia ainda indícios suficientes para transferir essa “responsabilidade” para a comunidade internacional⁴⁴⁶. Nesse contexto, afirma Alex J. Bellamy:

Pakistan, China, and Russia believed that the scale of human suffering in Darfur was insufficient to provoke serious reflection on whether Sudan was fulfilling its responsibilities to its citizens, and the United States, the U.K., and France were reluctant to force them to do so⁴⁴⁷.

Segundo Cristina Badescu e Linnea Bergholm, fatores geopolíticos também foram cruciais para evitar qualquer intervenção armada:

⁴⁴⁰ COMISSÃO INTERNACIONAL DE INQUÉRITO SOBRE DARFUR. Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, de 25 de janeiro de 2005.

⁴⁴¹ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1593. (S/RES/1593) (31 de março de 2005)

⁴⁴² ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1674. (S/RES/1674) (28 de abril de 2006)

⁴⁴³ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1706. (S/RES/1706) (31 de agosto de 2006)

⁴⁴⁴ ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1769. (S/RES/1769) (31 de julho de 2007)

⁴⁴⁵ A UNAMID foi criada em razão da resistência do governo do Sudão em permitir o deslocamento de tropas da UNMIS para Darfur. A solução encontrada foi reunir as operações da ONU e da AU, reduzindo o temor do governo em relação a uma operação conduzida unicamente pela ONU.

⁴⁴⁶ BELLAMY, Alex J. Responsibility to Protect or trojan horse? The crisis in Darfur and humanitarian intervention after Iraq. *Ethics & International Affairs*, vol. 19, n.2, 2005, p. 33.

⁴⁴⁷ Ibid, p. 41-42.

[...] Geostrategic interests played a significant role. Washington's interests in Sudan revolve around oil and intelligence-exchange. Therefore, the USA preferred to keep the government of Sudan on its good side in the 'war on terror' and to avoid fuelling anti-Western terrorist activities. These priorities trumped the concerns with the human rights situation on the ground. Furthermore, Russia and China wanted to protect their lucrative oil interests and arms trade with Sudan⁴⁴⁸.

Os números da crise em Darfur e a evidente falha do governo do Sudão em proteger sua população claramente poderiam caracterizar uma situação contemplada pela Responsabilidade de Proteger. De acordo com a Comissão Internacional de Inquérito sobre Darfur, no final de 2004 já havia mais de 2,5 milhões de pessoas afetadas pelo conflito em Darfur (1,65 milhão de deslocados internos, 200 mil refugiados no Chade e mais de 600 mil pessoas que continuaram na região) e 700 cidades destruídas parcial ou completamente⁴⁴⁹.

Especificamente em relação aos deslocados internos, a Comissão Internacional de Inquérito, com base em dados da ONU, afirmou que:

The total number of IDPs in Darfur is estimated at 1.65 million, while the number of affected residents accessed by humanitarian agencies is about 627,000. [...] The numbers are highest in West Darfur with a total of 833,036 affected people, which is half of the pre-conflict West Darfur population of 1.6 million. The West Darfur figure includes 652,509 IDPs. South Darfur has 761,030 conflict-affected people, including 595,594 IDPs. North Darfur, registering the lowest number of the three Darfur States, has an estimated 685,200 conflict affected people, of which 403,000 are IDPs⁴⁵⁰.

Os dados apresentados pela Comissão, portanto, desvelam as atrocidades cometidas em Darfur e a incapacidade do governo do Sudão em proteger sua população. Ademais, a crise em Darfur mostra também a recorrente incapacidade do Conselho de Segurança em responder a graves crises humanitárias. Esse conflito ainda revela um outro grave problema: desconhecimento da dimensão local. A ignorância em relação à história e às especificidades tanto de Darfur como do Sudão engendraram dois

⁴⁴⁸ BADESCU, Cristina; BERGHOLM, Linnea. The Responsibility to Protect and the conflict in Darfur: the big let-down. *Security Dialogue*, vol. 40, n. 3, jun. 2009, p. 294.

⁴⁴⁹ COMISSÃO INTERNACIONAL DE INQUÉRITO SOBRE DAFUR. Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, de 25 de janeiro de 2005, parágrafos 226 e 236.

⁴⁵⁰ Ibid, parágrafo 229.

equivocos: nomear os crimes cometidos como genocídio e desconsiderar os atores locais no processo de paz.

Após os crimes cometidos pelos nazistas e mais recentemente pelos extremistas hutus, em Ruanda, rotular um crime como genocídio tem o potencial de mobilizar a comunidade internacional e dar maior destaque aos atos de violência cometidos. Dessa forma, os atos de genocídio podem ser eficazes para pressionar o Conselho de Segurança a recorrer ao uso da força. Como bem coloca Mahmood Mamdani, “*how do we know it’s genocide? Because we are told it is. This is why the battle for naming turns out to be all-important: once Darfur is named as the site for genocide, people recognize something they have already seen elsewhere and conclude that what they know is enough to call for action. They need to know no more in order to act*”⁴⁵¹.

Obviamente, apenas rotular um crime como genocídio não leva necessariamente a uma ação armada por parte da comunidade internacional, como pode ser constatado no caso do Sudão. Mas esse mesmo caso expõe os problemas de ignorar as especificidades locais, impondo ao país e seus responsáveis punições equivocadas.

Após o Conselho de Segurança remeter a crise em Darfur ao TPI⁴⁵², em 2005, o Promotor do TPI, em 2009, acusou o presidente do Sudão, Omar Al-Bashir, de crimes de guerra, crimes contra a humanidade e genocídio. O TPI, contudo, decidiu emitir um mandado de prisão com base nos crimes de guerra e crimes contra a humanidade cometidos pelo presidente do Sudão, desconsiderando ter havido genocídio⁴⁵³.

A decisão do TPI em desconsiderar os crimes de genocídio foi também baseado no relatório da Comissão Internacional de Inquérito sobre Darfur, que, já em 2005, havia claramente definido que não ocorreram atos de genocídio:

The Commission concluded that the Government of the Sudan has not pursued a policy of genocide. Arguably, two elements of genocide might be deduced from the gross violations of human rights perpetrated by Government forces and the militias under their control. These two elements are, first, the *actus reus* consisting of killing, or causing serious bodily or mental harm, or deliberately inflicting conditions of life likely to bring about physical destruction; and, second, on the basis of a subjective standard, the existence of a protected group being targeted by the authors of criminal conduct. Recent developments have led members of African and Arab tribes to perceive themselves and others as two distinct ethnic groups. The rift

⁴⁵¹ MAMDANI, Mahmmod. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009, p. 3.

⁴⁵² ONU. Conselho de Segurança. Resolução 1593. (S/RES/1593) (31 de março de 2005)

⁴⁵³ TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Caso The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al Bashir ("Omar al Bashir"), de 4 de março de 2009. Disponível em: <http://www.icc-pi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf> [acesso em 22/11/2013]

between tribes, and the political polarization around the rebel opposition to the central authorities has extended itself to the issues of identity. The tribes in Darfur supporting rebels have increasingly come to be identified as “African” and those supporting the Government as “Arabs”. However, the crucial element of genocidal intent appears to be missing, at least as far as the central Government authorities are concerned. Generally speaking the policy of attacking, killing and forcibly displacing members of some tribes does not evince a specific intent to annihilate, in whole or in part, a group distinguished on racial, ethnic, national or religious grounds. Rather, it would seem that those who planned and organized attacks on villages pursued the intent to drive the victims from their homes, primarily for purposes of counter-insurgency warfare⁴⁵⁴.

O grande mérito da Comissão Internacional de Inquérito foi promover um intenso trabalho de campo, analisando documentos e relatórios e entrevistando todas as partes em conflito, observadores, pesquisadores e sobretudo as vítimas do conflito, com especial ênfase nos deslocados internos e nos refugiados. Nesse contexto, dar “voz” aos deslocados forçados não é somente uma postura ética, mas também uma atitude imprescindível para compreender os fatos ocorridos.

O problema principal, contudo, foi a apresentação do relatório da Comissão quase dois anos depois do começo do conflito. E mesmo a afirmação, baseada em minuciosa análise, de que não houve genocídio foi descartada pelo influente movimento “Salve Darfur” e pelo promotor do TPI.

Mahmood Mamdani, ao criticar o movimento “Salve Darfur” e a ideia de que ocorria genocídio em Darfur, defendeu que:

Those who prioritise doing over knowing assume that genocide is the name of a consequence, and not its context or cause. But how do we decipher “intent” except by focusing on both context and consequence? The connection between the two is the only clue to naming an action⁴⁵⁵.

Por meio da leitura do relatório da Comissão Internacional de Inquérito, pode-se constatar que o contexto local foi razoavelmente apreendido, mas como afirmado, esse conhecimento ocorreu após dois anos da eclosão da guerra, quando, como a própria Comissão reconhece, mais de 2,5 milhões de pessoas tinham sido afetadas. Se tivesse

⁴⁵⁴ COMISSÃO INTERNACIONAL DE INQUÉRITO SOBRE DARFUR. Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, de 25 de janeiro de 2005, parágrafo 640.

⁴⁵⁵ MAMDANI, Mahmmod. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009, p. 3.

havido o estabelecimento de um sistema de alerta prévio e a adoção de medidas estruturais, muitos dos crimes cometidos poderiam ter sido evitados.

A maior falha do relatório da Comissão Internacional de Inquérito foi não prestar atenção à questão das disputas de terras em Darfur, que causou uma guerra civil na região que surgiu nos anos 1980 e ganhou proporções maiores na década de 2000, envolvendo todo o país na guerra. O conflito em Darfur geralmente é caracterizado como uma disputa entre árabes e não árabes ou “africanos”, o que incorre em imprecisão histórica, pois é produto sobretudo de conflitos entre tribos com terra (*dar*) e sem terra⁴⁵⁶. Esses conflitos foram acirrados com o impacto de grandes secas no início dos anos 1970 e, principalmente na década de 1980, que geraram fome em massa e grande deslocamento forçado⁴⁵⁷. Dessa forma, a guerra em Darfur não deve ser entendida como um conflito étnico, mas sim como uma disputa por terras, que envolve diversas etnias, acirrada pelas fortes secas que assolaram a região desde o começo dos anos 1970. A guerra civil em Darfur apenas recebeu o envolvimento do governo central em 1989 e a incapacidade deste em resolvê-lo ampliou as tensões que resultaram na guerra e na imensa crise humanitária da década de 2000⁴⁵⁸.

Conforme Mahmood Mamdani,

The government became party to the conflict only *after* 1989, through an initiative that tried to address the basic cause of the conflict. When the initiative failed, it implicated the government in the conflict, which erupted on a bigger scale, reaching a new level with the Massalit confrontation with Arab tribes in 1995. The conflict flared again in 2002-2003, when active connections developed between the antigovernment forces in Darfur and the organized opposition at the centre [...]. What had begun as a local conflict took on broader dimensions as the government got involved in 1995 and the opposition in 2003. In contrast to the 1987-89 conflict, which was largely a civil war confined to Darfur, the post-2003 conflict turned into all-Sudan affair – even if played out only in Darfur⁴⁵⁹

Diversos acordos de paz e negociações foram realizados nesse período, mas o importante para este trabalho é ressaltar que as tensões que resultaram na crise de

⁴⁵⁶ Ibid, p. 70-71.

⁴⁵⁷ Ibid, p. 12.

⁴⁵⁸ Mahmood Mamdani enumera quatro causas que geraram os conflitos por terra: o sistema fundiário que discriminava entre tribos nativas e não nativas; degradação ambiental que deslocou tribos do norte para as terras mais férteis do sul; a guerra civil no Chade que se transbordou para a região de Darfur e militarizou o conflito; e a brutal ação do governo de Omar al-Bashir contra os rebeldes entre 2003-2004. Para maiores detalhes, ver: MAMDANI, Mahmmod. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009.

⁴⁵⁹ Ibid, 232.

Darfur nos anos 2000 já podiam ter sido detectadas e resolvidas, por meio de medidas de prevenção, muitos anos antes. O envolvimento da comunidade internacional, em especial dos Estados, deu-se durante a metade da década de 1980, mas foi em larga medida para somente fornecer armas e, assim, ampliar o conflito⁴⁶⁰.

Conhecer as especificidades de Darfur e do Sudão não apenas poderia ter resultado na adoção de medidas de prevenção, mas também na melhor solução do conflito já em curso. As diversidades culturais moldam a percepção que se tem dos conflitos, assim como determinam as técnicas empregadas para resolvê-los⁴⁶¹.

O sistema de prevenção de conflitos em Darfur é conhecido como “judiyya”. Esta pode ser descrita como um processo no qual as partes em conflito concordam com a mediação de homens tribais sábios e respeitados (*ajaweed*) que conhecem os costumes e as tradições locais e são reconhecidos por sua imparcialidade e seu amor pela paz⁴⁶².

Ao analisar a importância dos *ajaweed*, Adam Azzain Mohamed afirma que:

Their words of wisdom are rarely disputed. Over the course of time Judiyya acquired sanctity. To fail to respect Judiyya rulings subjects one to considerable communal pressure. One will be labeled as "deviant", a detrimental verdict in situations where group solidarity and support are vital for one's security and well-being⁴⁶³.

A “judiyya”, contudo, desde a independência do Sudão, vem dando lugar a soluções institucionalizadas, como recurso aos tribunais ou grandes conferências de paz organizadas pelo governo sudanês e/ou pela comunidade internacional⁴⁶⁴. Segundo Adam Mohamed, os anos pós-independência têm sido caracterizados por: (i) contínuo aumento de conflitos violentos entre os grupos étnicos; (ii) crescimento das conferências de paz promovidas pelo governo; (iii) crescente ineficácia dessas conferências para resolver os conflitos⁴⁶⁵.

Diante desses problemas, universidades, ONG's e organizações comunitárias localizadas em Darfur, quando convidadas à conferência organizada conjuntamente pela

⁴⁶⁰ Esse complexo conflito ocorreu sob influência da Guerra Fria e teve envolvimento direto da Líbia, do Chade e dos Estados Unidos. Para maiores informações, ver: MAMDANI, Mahmmod. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009, capítulo 7.

⁴⁶¹ MOHAMED, Adam Azzain. Intergroup conflicts and customary mediation: experiences from Sudan. Disponível em: <http://www.sudanarchive.net/cgi-bin/pagessoa?a=pdf&d=Dslpd205&dl=1&sim=Screen2Image> [acesso em 23/11/2013]

⁴⁶² Ibid.

⁴⁶³ Ibid.

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ Ibid.

ONU e a UA – *Darfur Joint Assessment Mission* -, predominantemente afirmaram que: “the government should stop interfering in the affairs of different tribal groups in Darfur and should leave them to sort out their problems on their own by their own traditional methods”⁴⁶⁶.

Quando um conflito local assume a proporção da crise em Darfur, envolvendo não apenas atores locais, mas também nacionais e globais, pode haver limitações à aplicação do sistema tradicional de mediação (“judiyya”), mas desconsiderá-lo em um processo de paz é ignorar a importância da dimensão local para solução de conflitos, sejam estes locais, nacionais ou globais. A imposição de métodos “ocidentais” de mediação não é apenas um desrespeito para com as populações locais, mas também uma atitude pretensiosa que “infantiliza” esses grupos, ao não considerá-los aptos a decidir qual melhor solução para seus problemas.

A crise em Darfur serve como exemplo da importância de um sistema de alerta prévio eficaz, de medidas de prevenção de longo prazo e de compreensão da dimensão local em todas as fases da Responsabilidade de Proteger. O conflito em Darfur mostra as falhas de todos esses fatores, o que impediu que se evitasse a eclosão da guerra, assim como sua resolução mais rápida e efetiva. Essas falhas contribuíram para que as atrocidades no Sudão fossem cometidas e que resultaram em aproximadamente cinco milhões de deslocados internos⁴⁶⁷ e entre 200 e 400 mil mortos⁴⁶⁸ após somente o início do conflito de 2003.

É imperativo, portanto, pensar-se sobre como as medidas de prevenção podem evitar o cometimento dos crimes previstos pela Responsabilidade de Proteger, sem, no entanto, desconsiderar a dimensão local, ou em outras palavras, a “voz” daqueles que são os maiores interessados em evitar o cometimento desses crimes: a população local. Para que esta participe ativamente do processo de adoção de medidas de prevenção⁴⁶⁹, é imprescindível que haja uma ética discursiva. Nesse intuito, é necessário debater as contribuições da hermenêutica filosófica - a fim de entender como pode ocorrer a

⁴⁶⁶ MAMDANI, Mahmmod. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009, p. 290.

⁴⁶⁷ INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. Estimates for the total number of IDPs for all of Sudan (2011). Disponível em: [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/0026B2F86813855FC1257570006185A0?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/0026B2F86813855FC1257570006185A0?OpenDocument) [acesso em 23/11/2013]

⁴⁶⁸ Para obter os diferentes dados em relação ao número de mortos na região, ver: http://ploughshares.ca/pl_armedconflict/sudan-darfur-2003-first-combat-deaths

⁴⁶⁹ Evidentemente, essa postura ética deve também estar presente nas fases de reação e de reconstrução, mas o foco deste capítulo são as medidas de prevenção.

compreensão do “outro” -, e da antropologia comunicativa, de modo a evitar qualquer postura etnocêntrica ou relativista nesse processo.

3.6 Dimensão local: hermenêutica filosófica, ética discursiva e antropologia comunicativa

A obra de Gadamer é uma tentativa de superar a ideia de que é possível alcançar um conhecimento neutro e objetivo do mundo. A hermenêutica filosófica, na qual se insere Gadamer, ressalta a diferença das ciências humanas e das ciências naturais, indicando que a metodologia empírico-racional destas não pode ser aplicada àquelas, na medida em que o mundo social é permeado pela tradição, linguagem, ação social, subjetividade e intersubjetividade⁴⁷⁰.

Nesse sentido, para a compreensão do fenômeno humano, não se deve pretender alcançar uma descrição precisa dos fenômenos e seu controle. O intérprete sempre interfere na realidade que ele procura descrever, uma vez que sua análise só é possível a partir da sua tradição. Para Gadamer, seguindo Heidegger, a compreensão tem um peso ontológico⁴⁷¹, que deve ser entendido como existencial, pois se constitui na existência, não há nada pré-existencial. Supõe-se, assim, a existência de um mundo simbolicamente pré-estruturado.

A herança que recebemos desse mundo simbolicamente pré-estruturado é dada por intermédio da linguagem. Esta é a referência para a atribuição de sentido e para ação no mundo social. A tradição herdada determina o modo como recebemos e usamos a linguagem. Segundo Gadamer, não é possível escapar da tradição, pois é ela quem nos determina, mas, ao mesmo tempo, ao agirmos, em constante diálogo com essa tradição, podemos modificá-la⁴⁷².

A compreensão, portanto, é resultado desse diálogo da tradição com o novo. Neste ponto, dois conceitos são essenciais para melhor entendimento da estrutura do compreender hermenêutico: o círculo hermenêutico e a fusão de horizontes. O primeiro conceito revela a centralidade da linguagem que recebemos e utilizamos, pois ela nos

⁴⁷⁰ GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 39-47.

⁴⁷¹ GADAMER, Hans-Georg. *O problema da consciência histórica*. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1998, p. 40.

⁴⁷² Ibid, p. 57-71.

possibilita fazer antecipações de sentido de qualquer acontecimento com base na estrutura de significações prévias. Assim, ao tentarmos compreender a estrutura social, sempre antecipamos sentido ao que é analisado. Gadamer, contudo, ressalva que essa antecipação de sentido pode falhar, o que nos leva, em um movimento circular, a reavaliar a primeira interpretação e dar um novo sentido⁴⁷³.

O conceito de fusão de horizontes indica o momento em que ocorre um estranhamento entre o intérprete e o texto⁴⁷⁴, dificultando o diálogo⁴⁷⁵. Para superar esse obstáculo, é preciso que o intérprete tenha uma postura de abertura para com o objeto de compreensão, aceitando a possibilidade de aprender com o texto, mesmo que discordando dele. Neste ponto, Gadamer traz a ideia de consenso, que reflete a necessidade do intérprete ter boa vontade com o problema com o qual ele se defronta, dialogando com outros pontos de vista, expondo seus preconceitos/pré-concepções⁴⁷⁶. Ao colocar seus preconceitos, herdados da tradição, em questão, o intérprete pode aprender o diferente, entrar em um mundo simbólico novo, que, concomitantemente, amplia o seu.

Desse conceito insuperável de fusão de horizontes a teoria do preconceito recebe sua característica mais típica: o preconceito é o horizonte do presente, é a finitude do próximo em sua abertura para o longínquo. Dessa relação com o próprio e com o outro o conceito de preconceito recebe seu último toque dialético: é na medida em que me transporto ao outro, que me descubro a mim mesmo, com meu horizonte presente, com meus preconceitos. É somente nessa tensão entre o outro e o próprio, entre o texto do passado e o ponto de vista do leitor, que o preconceito se torna operante, constitutivo de historicidade⁴⁷⁷.

A ideia de fusão de horizontes é fundamental neste trabalho, pois o intérprete tem de buscar esse horizonte compartilhado, que leva à ampliação do seu próprio, ao expandir o horizonte não apenas do pesquisador, mas também da própria pesquisa. Assim, a tentativa de impor leis e políticas à população de Darfur, sem sua participação, impossibilita que haja compreensão do seu mundo social. Especificamente em relação à mediação do conflito, qualquer ação que ignore a importância da “judiyya” pode

⁴⁷³ Ibid.

⁴⁷⁴ Gadamer utiliza o termo texto, que deve ser entendido em sentido mais amplo como tudo aquilo que acontece no mundo social (narrativas). Uma vez que a estrutura deste se dá pela linguagem, pode-se afirmar que o mundo social é sempre interpretado como texto.

⁴⁷⁵ GADAMER, Hans-Georg. *O problema da consciência histórica*. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1998, p. 57-71.

⁴⁷⁶ Ibid.

⁴⁷⁷ RICOEUR, Paul. *Interpretação e ideologias*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983, p. 116.

incorrer em um etnocentrismo perigoso que pode levar à extinção de diversas tribos, ao desestruturar seu universo simbólico e impedir a solução das disputas.

Não defendo um relativismo cultural radical, no qual o conceito de cultura deva sempre prevalecer. Tampouco se defende a imposição de políticas públicas, com base em valores de uma etnia dominante, que ignoram as especificidades de cada tribo em Darfur. Creio que o melhor caminho para a prevenção e a solução do conflito seja por meio do diálogo, que requer uma ética discursiva e a constituição de uma comunidade de comunicação e de argumentação. Para tanto, abordarei alguns conceitos de Habermas, apontando como é imprescindível um diálogo ético.

Em contraposição a Gadamer, Habermas critica a ideia de que o consenso, como algo dado na história, com base na experiência do diálogo, possa servir como modelo para a ação comunicativa. Para Habermas, é preciso reconhecer que existem distorções na linguagem por causa do fenômeno ideológico. A proposta de Habermas, em sua crítica das ideologias, é uma comunicação sem coação. Não é possível haver auto-reflexão a partir de um consenso prévio, pois o passado também é o lugar da falsa consciência⁴⁷⁸.

Habermas reconhece a importância da hermenêutica de Gadamer e a utiliza em sua teoria⁴⁷⁹. Linguagem, comunicação, história e diálogo são conceitos basilares para a compreensão do mundo social. E é imprescindível a compreensão, entendimento prévio entre sujeitos, para que haja comunicação. Contudo, uma das diferenças mais significativas de Habermas em relação a Gadamer é que para este o diálogo está dado, enquanto para Habermas o diálogo é um dever-ser para o futuro⁴⁸⁰.

A ilustração sabia o que a hermenêutica de Gadamer esquece: que o 'diálogo', que segundo Gadamer 'somos', também é um contexto de violência e nisto não é diálogo (...). A pretensão de universalidade do ponto de partida só pode ser sustentada quando se parte do fato de que o contexto da tradição, enquanto o lugar da possível verdade e acordo fático, é também, ao mesmo tempo, o lugar da inverdade fática e da violência constante⁴⁸¹.

⁴⁷⁸ Habermas desenvolve toda a sua teoria da ação comunicativa nos livros *The theory of communicative action. Vol. 1: reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press, 1983; e *The theory of communicative action. Vol. 2: lifeworld and system: a critique of functionalist reason*. Boston: Beacon Press, 1987.

⁴⁷⁹ HABERMAS, Jürgen. *Hermenêutica filosófica. Leitura tradicionalista e leitura crítica*. In: _____. *Dialética e hermenêutica*. Porto Alegre: L&PM, 1987, p. 86-97.

⁴⁸⁰ HABERMAS, Jürgen. Sobre "Verdade e Método", de Gadamer. In: _____. *Dialética e hermenêutica*. Porto Alegre: L&PM, 1987, p. 13-25.

⁴⁸¹ WELLMER, Albrecht *apud* RICOEUR, Paul. *Interpretação e ideologias*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983, p. 127.

Dessa forma, Habermas afirma que aquilo que legitima o diálogo, para além dos quatro requisitos de pretensão de validade (inteligibilidade, verdade, veracidade e retidão), é o seu carácter democrático⁴⁸². Habermas aborda a questão do trabalho e do poder, que fazem parte de qualquer comunidade de comunicação, para indicar como ocorre a distorção da linguagem e da compreensão em decorrência do processo de dominação⁴⁸³. Em outras palavras, a interferência das instituições na linguagem gera a compreensão sistematicamente distorcida, produzindo a dominação entre os homens e impedindo que se efetive verdadeiramente um diálogo.

Se essa comunicação distorcida põe diversos problemas em um contexto cultural determinado, os obstáculos advindos de uma “comunicação intercultural” são ainda maiores e não se limitam à existência de uma assimetria dialógica⁴⁸⁴. Nesse contexto, o diálogo interétnico apresenta diversos desafios. Estes, no caso do Sudão, não se reduzem à relação do país com a comunidade internacional, pois, como visto, o próprio governo sudanês não deu atenção devida a especificidades locais, como a “judiyya”. Pode-se, assim, falar em uma comunidade de comunicação e de argumentação nas relações entre o Estado sudanês e a população de Darfur e ainda nas relações destes com a comunidade internacional? A política do governo do Sudão e da comunidade internacional baseia-se em requisitos mínimos de uma ética ou por interesses exclusivamente políticos?

A ética discursiva pauta-se em alguns pressupostos, como o de que todos os participantes interessados tenham o direito de participar do discurso, assim como tenham iguais oportunidades de apresentar e contestar argumentos e que não haja coação. Essas são as condições ideais do que Habermas chama de situação linguística ideal e Apel, de comunidade de argumentação ideal.

Na antropologia que se orienta pela ética argumentativa, existem duas intersubjetividades: uma surgida no diálogo com a cultura que se estuda e outra no diálogo com a própria comunidade científica.

Parece-me que a última não apresenta maiores problemas, uma vez que os pressupostos de inteligibilidade, validade, veracidade e retidão estão presentes na ética

⁴⁸² HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action*. Vol. 1. Massachusetts: Beacon Press, 1983, p. 329.

⁴⁸³ HABERMAS, Jürgen. Sobre “Verdade e Método”, de Gadamer. In: _____. *Dialética e hermenêutica*. Porto Alegre: L&PM, 1987, p. 13-25.

⁴⁸⁴ CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Etnicidade, eticidade e globalização. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_01.htm [acesso em 25/11/2013]

comunicativa da comunidade científica, há um diálogo simétrico entre os pares. O problema apresenta-se em relação ao diálogo intercultural, porque esse diálogo é marcado pela assimetria. Como aponta Paulo Sérgio Rouanet, o saber antropológico tem como objeto um conhecimento obtido a partir de um quase-discurso, realizado entre o antropólogo e a comunidade estudada, pois, se todos são sujeitos da argumentação, apenas alguns são objetos⁴⁸⁵. Assim, não se é possível chegar a uma fusão de horizontes no diálogo intercultural, mas apenas a uma aproximação.

A antropologia pautada na ética discursiva, mesmo com os problemas do diálogo interétnico, traz maiores benefícios do que posturas relativistas e etnocêntricas.

O relativismo cultural, apesar de ter o mérito de combater o etnocentrismo, traz graves problemas para a avaliação de culturas diversas, precisamente porque entende que os critérios de julgamento moral têm origem na cultura, impedindo que haja avaliação intercultural. Para a abordagem relativista, toda cultura é válida e se encerra em si mesma. Não se podem avaliar suas práticas, pois estas encontram sua legitimação na própria cultura, não há padrões de medida comuns a ambos. Vê-se que o relativismo defende o *status quo*, não há defesa por mudanças sociais, elas devem ocorrer apenas endogenamente. O relativismo, dessa forma, impede que possa haver um diálogo intercultural e que, por meio da argumentação, certas práticas sejam mudadas. Não por imposição, mas por vontade da própria sociedade após os argumentos dos dois lados serem apresentados.

O etnocentrismo, contrariamente ao relativismo, defende mudanças sociais em outras culturas. O problema é que essa mudança é pautada por uma cultura externa que serve de referência. Não há respeito pelo “outro”, este não é considerado como sujeito capaz de argumentação. Há, desse modo, um completo desrespeito pela autonomia das populações interessadas. Se o relativismo tem vários problemas, como a suspensão de julgamento, ele ao menos se pauta pela tolerância e pela abstenção. O etnocentrismo mais pernicioso é intervencionista.

A ética discursiva supera os problemas tanto do etnocentrismo como do relativismo, já que defende mudanças em locais onde existem normas repressivas, ao mesmo tempo em que afirma que essas mudanças só podem ocorrer se todos os interessados puderem livremente argumentar e a população interessada decidir quais

⁴⁸⁵ROUANET, Paulo Sérgio. Ética e antropologia. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v4n10/v4n10a06.pdf> [acesso em 25/11/2013]

medidas serão tomadas. Em resumo, a ética discursiva abre espaço para mudanças sociais sem ferir o princípio da autonomia e da autodeterminação dos povos.

Na ética do discurso, o intérprete carrega seus preconceitos/pré-concepções, não se busca uma neutralidade. Nesse sentido, cabe ver a contribuição da hermenêutica de Gadamer, pois somos seres históricos, inseridos em determinado contexto histórico-cultural. Não é possível se despir desse legado, a linguagem que recebemos nos constitui. Dessa forma, o intérprete sempre realizará pré-julgamentos, baseados em seus preconceitos, que orientarão a mudança que ele acredita que deva ser estimulada.

Não há problemas em ter pré-julgamentos desde que estes sejam postos à prova por meio da argumentação. Eles só serão considerados válidos se não forem refutados por contra-argumentos convincentes por parte dos membros da cultura estudada. É preciso, assim, que o intérprete se exponha, mostre seus preconceitos, de modo a buscar a pretensão de validade de seu discurso por meio da argumentação.

Esse diálogo, no campo intercultural, pode resultar no não convencimento de uma determinada cultura. Nesse caso, não há solução, pois esta não pode ser imposta. Isso, contudo, não significa que a comunicação intercultural seja inválida, na medida em que a argumentação entre culturas pode desencadear processos argumentativos no interior de uma cultura, levando-a a promover mudanças que ela própria acredite serem apropriadas⁴⁸⁶.

3.7 Considerações finais

Se os anos 1990 representaram o fortalecimento da ideia de prevenção de conflitos, de forma a passar de uma cultura de reação para uma de prevenção, as décadas de 2000 e 2010 indicam que o desafio crucial atualmente é como implementar medidas de prevenção, não apenas de conflitos, mas também do cometimento de um dos quatro crimes elencados na Responsabilidade de Proteger. Os obstáculos a serem superados são inúmeros, uma vez que medidas de prevenção, sobretudo estruturais, carecem do apoio político necessário dos Estados. Contudo, por meio de instrumentos multilaterais e regionais – em especial a ONU e as organizações regionais –, utilizando os recursos existentes e fortalecendo as capacidades desses organismos, com a infusão

⁴⁸⁶ Ibid.

da linguagem poderosa da nova doutrina, é possível avançar na efetivação de ações preventivas.

As medidas de prevenção, para serem aplicadas, necessitam da aceitação do país em que serão implementadas e a linguagem da Responsabilidade de Proteger pode impelir o Estado a aceitá-las, de modo a evitar, em último caso, uma intervenção armada. No entanto, devemos nos perguntar, após a defesa de uma ética discursiva no processo de adoção de ações preventivas, se a linguagem coercitiva da Responsabilidade de Proteger não põe em xeque a possibilidade de um diálogo democrático.

A possibilidade de adoção de sanções contra um Estado responsável por cometer as atrocidades previstas na Responsabilidade de Proteger não afeta a ética discursiva se a nova doutrina não for utilizada para impor medidas de prevenção desejadas por organismos internacionais e terceiros países. Caso o Estado falhe na obrigação de proteger sua população, após a adoção consensual de medidas preventivas, a imposição de sanções não pode ser entendida como uma afronta à ética do discurso, mas sim como uma resposta aos crimes que põem em risco a sobrevivência da própria população.

Durante os anos 1990, por exemplo, a imposição da adoção de políticas neoliberais a países em grave crise econômica ilustra bem a desconsideração de qualquer ética discursiva, ao ignorar as opiniões e as especificidades locais. Ao fazê-lo, a comunidade internacional não apenas desconsiderou qualquer ética do discurso, mas também adotou “fórmulas prontas” para diferentes contextos socioeconômicos e culturais, o que teve o potencial de ampliar a crise desses países. Dessa forma, ignorar a dimensão local envolve dois graves problemas: (i) desrespeito com a população local; (ii) adoção de medidas ineficazes, que podem agravar uma crise.

Esses problemas ocorreram em Darfur, mas com o conflito já em curso, reduzindo as chances de um acordo de paz e de resolução da imensa crise humanitária. Assim, o caso de Darfur pode ser visto como um exemplo da falha em realizar medidas de prevenção estruturais e da problemática adoção tardia de ações sem a devida atenção às especificidades locais. Os números estarrecedores dessa crise e sua persistência indicam a importância de implementar a Responsabilidade de Prevenir, dimensão da nova doutrina que, mesmo com os inúmeros obstáculos analisados para sua efetivação, tem o potencial de trazer maior proteção aos deslocados internos e a outros grupos vulneráveis sem cair nos problemas de legalidade e legitimidade das intervenções humanitárias.

CONCLUSÃO

I have walked that long road to freedom. I have tried not to falter; I have made missteps along the way. But I have discovered the secret that after climbing a great hill, one only finds that there are many more hills to climb. I have taken a moment here to rest, to steal a view of the glorious vista that surrounds me, to look back on the distance I have come. But I can only rest for a moment, for with freedom come responsibilities, and I dare not linger, for my long walk is not ended.

(Nelson Mandela)

Ao longo do século XX, o movimento de direitos humanos caminhou uma longa distância e enfrentou diversos obstáculos. Apesar dos problemas ainda existentes, é inegável o êxito que obteve em desenvolver mecanismos de proteção dos indivíduos. Uma das conquistas mais importantes foi o entendimento de que os indivíduos são sujeitos do direito internacional, atribuindo-lhes direitos e deveres.

Nesse processo, princípios basilares da ordem internacional, como soberania, foram reinterpretados, mas não abandonados. A soberania, após o importante trabalho de Francis Deng e Roberta Cohen, passou a ser mais consensualmente entendida como responsabilidade e não simplesmente controle de um Estado sobre sua população. Esse entendimento reforça a noção de que os Estados têm obrigações perante sua população, devendo ser capaz de protegê-la sob pena de transferir a “responsabilidade” para a comunidade internacional.

Infelizmente, muitos Estados têm sido incapazes de garantir essa proteção, assim como tem sido a comunidade internacional em exercer sua “responsabilidade”. A indiferença é resultado da falta de vontade política dos Estados e compromete seriamente a solidariedade internacional. Esta é considerada um princípio do direito internacional atualmente, na medida em que tem orientado a criação, modificação e confirmação de direitos e obrigações internacionais⁴⁸⁷. Ademais, a existência desse princípio tem sido reforçada pela criação, na ONU, de um especialista (*expert*) em

⁴⁸⁷ WELLENS, K. *apud* JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington Pereira. Resettlement in Solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 30, n. 3, 2011, p. 70.

direitos humanos e solidariedade internacional; e por resoluções da antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU e do atual Conselho de Direitos Humanos da ONU⁴⁸⁸.

O princípio da solidariedade internacional, juntamente com a linguagem coercitiva da Responsabilidade de Proteger, deve ser utilizado para trazer maior proteção aos deslocados internos. Estes, muitas vezes, encontram-se em situação mais vulnerável do que os refugiados, pois continuam no país de origem que, em diversos casos, é responsável pela violação de seus direitos. Além disso, os deslocados internos carecem de um sistema de proteção internacional, não havendo uma agência específica, como o ACNUR, para lhes dar assistência e proteção.

A solidariedade internacional e a Responsabilidade de Proteger, portanto, podem contribuir para o desenvolvimento de medidas de proteção e de prevenção, melhor meio para evitar o surgimento de novas crises humanitárias. No entanto, esses dois conceitos têm sido utilizados majoritariamente de forma retórica, não trazendo substanciais mudanças práticas.

Repensar as formas de trazer maior proteção a populações vulneráveis não é um mero exercício acadêmico, mas um imperativo moral diante da existência de inúmeras e recorrentes crises humanitárias. O desafio, sem dúvida, é como transformar um imperativo moral em políticas capazes de lidar com esses problemas e, em última instância, assegurar a paz e o desenvolvimento.

A prevenção é a contraparte da proteção. Os Estados e a comunidade internacional devem adotar mecanismos de prevenção, de modo a garantir a proteção dos indivíduos. São, desse modo, necessários instrumentos políticos e econômicos para além do direito. Mesmo que a Responsabilidade de Proteger e, conseqüentemente, sua dimensão preventiva, fosse considerada uma norma internacional, haveria ainda a necessidade de se recorrer a outras ferramentas que não somente jurídicas.

Acreditar que apenas a elaboração e a efetivação de direitos são capazes de subverter realidades injustas é esquecer-se que, para resolver conflitos, são necessários outros instrumentos não necessariamente traduzíveis na linguagem dos direitos⁴⁸⁹. É exatamente nesse contexto que a Responsabilidade de Proteger, como um poderoso instrumento político, pode contribuir para reduzir as violações sofridas pelos deslocados

⁴⁸⁸ JUBILUT, Liliana Lyra; CARNEIRO, Wellington Pereira. Resettlement in Solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 30, n. 3, 2011, p. 70.

⁴⁸⁹ GALINDO, George Bandeira. A volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, vol. 1, n. 119-124, ago-dez de 2013, p. 63.

internos, ao fortalecer os mecanismos de prevenção não apenas dos Estados, mas da comunidade internacional, especialmente da ONU e das organizações regionais.

Este trabalho, portanto, não é isento, tampouco neutro. Ele deve ser compreendido no campo de batalha em que se encontram os direitos humanos, estes nunca são dados, mas conquistados e, para mantê-los, é necessário constante luta. Os deslocados internos estão longe de terem um sistema de proteção compatível com suas necessidades. Não apenas por serem um dos maiores grupos vulneráveis do mundo em tamanho e falta de proteção, mas também por precisarem de medidas específicas para as violações a que são submetidos, os deslocados internos devem ser colocados no centro da batalha e não em sua margem.

Essa luta precisa ser travada não com o cinismo daqueles que sabem o preço de tudo, mas o valor de nada. Ela deve ser conduzida por meio da solidariedade e, principalmente, do engajamento político.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACKERMANN, A. The Idea and practice of conflict prevention. *Journal of Peace Research*, vol. 40, n. 3, 2003.

AGO, Roberto. Fourth report on the State Responsibility. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, 1972;

_____. Documents of the twenty-third session: Reports of the Special Rapporteurs and report of the Commission to the General Assembly. *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, 1971.

AKHAVAN, Payam. Report on the work of the Office of the Special Adviser of the United Nations Secretary-General on the Prevention of Genocide. *Human Rights Quarterly*, vol. 28, n. 4, 2006.

AKOKPARI, John; ZIMBLER, Daniel Shea (orgs.). *Africa's human rights architecture*. Cidade do Cabo: Centre for Conflict Resolution, 2008.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. UNHCR's role in support of an enhanced humanitarian response to situations of internal displacement: update on UNHCR's leadership role within the cluster approach and IDP operational workplans. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/47039ac32.html>

_____. Report of the fifty-eighth session of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/471615cb2.pdf>

_____. Policy Framework and Corporate Strategy: UNHCR's Role in Support of an Enhanced Inter-Agency Response to the Protection of Internally Displaced Persons. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/45c1ab432.pdf>

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O direito de Assistência Humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

AMNÉUS, Diana. Has humanitarian intervention become part of international law under responsibility to protect doctrine?. In NOLLKAEMPER, André; HOFFMAN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012.

ANDERSON, Jessica. Sovereignty as responsibility: R2P and IDP protection. *Public Policy and Governance Review*, vol. 4, n. 2, 2013.

ANING, Kwesi; ATUOBI, Samuel. Responsibility to Protect in Africa: an analysis of the African Union's Peace and Security architecture. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

ANISTIA INTERNACIONAL. Syria's internally displaced - 'The world has forgotten us'. Disponível em: <http://www.amnesty.org/en/news/syria-s-internally-displaced-world-has-forgotten-us-2013-06-19>

ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*, 16 de setembro de 1999. Disponível em: <http://www.economist.com/node/324795>

_____. *The prevention of armed conflict*. Nova Iorque: United Nations, 2002.

_____. *Action Plan to Prevent Genocide*. (SG/SM/9197) (7 de abril de 2004).

_____. *In Larger Freedom – towards development, security and human rights for all*. (A/59/2005) (setembro de 2005).

_____. *The foreword to human security and the new diplomacy*. Disponível em: <http://www.humansecurityinitiative.org/definition-human-security>

ARBOUR, Louise. The responsibility to protect as a duty of care in international law and practice. *Review of International Studies*, n. 3, julho de 2008.

AYOUB, Mohammed. Humanitarian intervention and international society. *Global Governance*, vol. 7, n. 3, 2001.

BADESCU, Cristina; BERGHOLM, Linnea. The Responsibility to Protect and the conflict in Darfur: the big let-down. *Security Dialogue*, vol. 40, n. 3, jun. 2009.

BAGSHAW, Simon. Developing the Guiding Principles on internal displacement. Disponível em: http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Bagshaw_Developing.pdf

BANCO AFRICANO DE DESENVOLVIMENTO. Briefing Notes for AfDB's Long-Term Strategy: brief note 5: income inequality in Africa. Disponível em: <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Policy-Documents/FINAL%20Briefing%20Note%205%20Income%20Inequality%20in%20Africa.pdf>

BANCO MUNDIAL. *Operational Policy* 4.12. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064610~menuPK:4564185~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>

BANERJEE, Neela. Muslims' Plight in Sudan Resonates with Jews in U.S. Disponível em: http://www.nytimes.com/2006/04/30/us/30rally.html?pagewanted=print&_r=0

BARBOUR, Brian; GORLICK, Brian. "Embracing the 'responsibility to protect': a repertoire of measures including asylum for potential victims". *International Journal of Refugee Law*. Vol. 20, N. 4, 2008.

BAXTER, R. R. International Law in "her infinite variety". *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 29, n. 4, 1980.

BELLAMY, Alex J. Responsibility to Protect or trojan horse? The crisis in Darfur and humanitarian intervention after Iraq. *Ethics & International Affairs*, vol. 19, n. 2, 2005.

_____. Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian intervention and 2005 World Summit. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, jun. 2006.

_____. Conflict prevention and the Responsibility to Protect. *Global Governance*, vol. 14, 2008.

_____. The responsibility to protect and the problem of regime change. *E-International Relations*, 27 de setembro de 2011.

_____. The Responsibility to Protect: towards a “living reality”. Relatório para a United Nations Association-UK, 2013. Disponível em: <http://www.una.org.uk/sites/default/files/UNA-UK%20Alex%20J%20Bellamy%20R2P%20Briefing%20Report%20no.%201.pdf>

BEYANE, Chaloka. The Mandate of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons. Disponível em: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Law/220212summary.pdf>

BOLTON, John R. Carta do embaixador dos Estados Unidos endereçada aos outros Estados membros relativa ao World Summit Outcome Document. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php?module=uploads&func=download&fileId=219>

BOUTROS-GHALI, BOUTROS. *An Agenda for Peace: preventive diplomacy, peacemaking and peacebuilding*, 1992.

BYERS, Michel. *A lei da guerra*. Rio de Janeiro: Record, 2007.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *As três vertentes da proteção internacional da pessoa humana: direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados*. San José; Brasília: ACNUR, CICV, IIDH, 1996.

_____. *A humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Etnicidade, eticidade e globalização. Disponível em: http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_32/rbcs32_01.htm

CARMENT, David; FISCHER, Martin. R2P and the role of regional organizations in ethnic conflict management, prevention and resolution: the unfinished agenda. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

CARNEGIE COMMISSION ON PREVENTING DEADLY CONFLICT. Final Report, 1997.

CASTLE, Stephens; VAN HEAR, Nicholas. *Developing DFID's Policy Approach to Refugees and Internally Displaced Persons, vol. 1: Consultancy Report and Policy Recommendations*. Oxford: Refugees Studies Centre, University of Oxford, 2005.

CHAUMETTE, Anne-Laure ; THOUVENIN, Jean-Marc (orgs.). *La responsabilité de protéger, dix ans après / The Responsibility to Protect, ten years on*. Paris : Editions Pedone, 2013.

_____. La Responsabilité de Protéger, interrogations sémantiques. In *La Responsabilité de Protéger, dix ans après*. Paris : Editions Pedone, 2013.

CHIMNI, B. S. Third world approaches to international law: a manifesto. *International Community Law Review*. The Hague, vol. 8, n. 1.

COHEN, Roberta. U.N. Human Rights Bodies Should Deal with the Internally Displaced. Discurso realizado perante a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em 7 de fevereiro de 1990.

_____; DENG, Francis. *Masses in Flight*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1998.

_____. Human Rights Protection for Internally Displaced Persons. *Refugee Policy Group*, jun. 2001.

_____. The Burma Cyclone and the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2008/07/21-myanmar-cohen>

_____; DENG, Francis. *Mass displacement caused by conflict and one-sided violence: national and international responses*. New York: Oxford University Press, 2009.

_____. The Responsibility to Protect: the human rights and humanitarian dimensions. Disponível em: <http://www.brookings.edu/research/speeches/2009/02/20-responsibility-to-protect-cohen>

_____. Reconciling R2P with IDP protection. Disponível em: http://www.brookings.edu/~media/research/files/articles/2010/3/25%20internal%20displacement%20cohen/0325_internal_displacement_cohen.pdf

COLLINSON, Sarah; DARCY, James; WADDELL, Nicholas; SCHMIDT, Anna. Realising protection: the uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status. *Overseas Development Institute*, HPG Report 28, 2009.

COMISSÃO DE DIREITO INTERNACIONAL. *Articles on the Responsibility of States for internationally wrongful acts*, 2001.

COMISSÃO INTERNACIONAL DE INQUÉRITO SOBRE DARFUR. Report of the International Commission of Inquiry on Darfur to the United Nations Secretary-General, de 25 de janeiro de 2005.

CONGRESSO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. H. CON. RES. 467, de 7 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-108hconres467rfs/pdf/BILLS-108hconres467rfs.pdf>

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTIÇA. *Barcelona Traction, Light & Power Co.* Julgamento de 5 de fevereiro de 1970. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5389.pdf>

_____. Legalidade da Ameaça ou do Uso de Armas Nucleares. Parecer Consultivo, de julho de 1996. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=4&k=e1&p3=4&case=95>

_____. *Armed Activities on the Territory of the Congo*. Julgamento de 19 de dezembro de 2005. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/116/10455.pdf>

_____. *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Julgamento de 26 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&case=91&code=bhy&p3=4>

_____. *Jurisdictional Immunities of the State*. Julgamento de 3 de fevereiro de 2012. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf>

CRAWFORD, James. *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: introduction, text and commentaries*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

CUELLAR, Javier Perez de. Relatório do Secretário-Geral sobre o trabalho da Organização das Nações Unidas. Doc.A/46/1, de 1991.

CUYCKENS, Hanne; DE MAN, Philip. The Responsibility to Prevent: on the assumed legal nature of Responsibility to Protect and its relationship with conflict prevention. In NOLLKAEMPER, André; HOFFMANN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012.

DAVIES, Sara; GLANVILLE, Luke (orgs.). *Protecting the displaced: deepening the Responsibility to Protect*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010.

DENG, Francis. *Protecting the Dispossessed*. Washington DC: Brookings Institution, 1993.

_____. *Sovereignty as Responsibility*. Washington DC: Brookings Institution Press, 1996.

_____. Comprehensive study. Disponível em: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.1993.35.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.1993.35.En?Opendocument)

EDWARDS, Alice. Human Rights, refugees and the right to 'enjoy' asylum. Disponível em: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1477517

_____; FERSTMAN, Carla. *Human Security and non-citizens: law, policy and international affairs*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

EVANS, Gareth. *The Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all*. Washington DC: Brookings Institution, 2008.

_____. Facing up to our responsibilities. Disponível em: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/may/12/facinguptoourresponsibilities>

_____. End of the argument. Foreign Policy (online), dezembro de 2011. Disponível em: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/11/28/gareth_evans_end_of_the_argument

_____. Disquiet over Libyan “win” Syria’s loss. The Australian, 31 de janeiro de 2012.

_____. Responding to atrocities: the new geopolitics of intervention. *SIPRI Yearbook*, 2012.

FEDERAÇÃO INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Myanmar: Cyclone Nargis 2008 Facts and Figures. Disponível em: <http://www.ifrc.org/en/news-and-media/news-stories/asia-pacific/myanmar/myanmar-cyclone-nargis-2008-facts-and-figures/>

FISCHER, David. Guide to International Human Rights Mechanisms for Internally Displaced Persons and their Advocates. *The Brookings Institution*, junho de 2006.

FOCARELLI, Carlo. The Responsibility to Protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine. *Journal of Conflict & Security Law*, vol. 13, n. 2, 2009.

FRANCK, Thomas M. *Recourse to force: State action against threats and armed attacks*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GADAMER, Hans-Georg. *O problema da consciência histórica*. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 1998.

_____. *Verdade e Método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

GALINDO, George Bandeira. A volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, vol. 1, n. 119-124, ago-dez de 2013.

GENOCIDE PREVENTION TASK FORCE. Preventing genocide: a blueprint for US policymakers. Disponível em: http://media.usip.org/reports/genocide_taskforce_report.pdf

GLOBAL CENTRE FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Applying the responsibility to protect to Burma/Myanmar, de março de 2010. Disponível em:

<http://responsibilitytoprotect.org/Applying%20the%20Responsibility%20to%20Protect%20to%20Burma%20Myanmar.pdf>.

_____. Excerpts of R2P related comments in governments statements: Security Council Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict, 14 de janeiro de 2009. Disponível em:

<http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/35-r2pcs-topics/5180--sixth-open-debate-on-the-protection-of-civilians-14-january-2009>

_____. Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect: informal interactive dialogue of the General Assembly held on 9 August 2010. Disponível em: http://www.globalr2p.org/media/files/gcr2p-report-_informal-interactive-dailogue-2010.pdf

GOODWIN-GILL, Guy S. Developments: United Nations Commission on Human Rights. *International Journal of Refugee Law*, 1992.

GUTERRES, António. Millions uprooted: saving refugees and the displaced. *Foreign Affairs*, vol. 87, n. 5, 2008.

HABERMAS, Jürgen. *The theory of communicative action. Vol. 1: reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon Press, 1983.

_____. *The theory of communicative action. Vol. 2: lifeworld and system: a critique of functionalist reason*. Boston: Beacon Press, 1987.

_____. *Dialética e hermenêutica*. Porto Alegre: L&PM, 1987.

HAFF, Barbara. How to use risk assessment and early warning in the prevention and de-escalation of genocide and other mass atrocities. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

HAMANN, Eduarda Passerelli. A “Responsabilidade de Proteger” e “ao Proteger”: breve histórico e alguns esclarecimentos. In Edição especial: o Brasil e a agenda global. CEBRI, vol. 2, 2012.

HART, Herbert L.A. *O conceito de direito*. Lisboa: Editora Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

HAUGEVIK, Kristin M. Regionalising the Responsibility to Protect: possibilities, capabilities and actualities. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

HIGH-LEVEL PANEL ON THREATS, CHALLENGES AND CHANGE. A More Secure World: Our Shared Responsibility. (A/59/565) (2004).

HONNETH, Axel. *Reification: a recognition-Theoretical view. The Tanner Lectures on Human Values*. Berkeley: University of California, 2006.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). Guidance Note on Using the Cluster Approach to Strengthen Humanitarian Response. Disponível em:

<http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/Resources%20&%20tools/IASCGUIDANCENO>

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. Guiding Principles on internal displacement. Disponível em: <http://www.internal-displacement.org/guidingprinciples>

_____. Estimates for the total number of IDPs for all of Sudan (2011). Disponível em: [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/0026B2F86813855FC1257570006185A0?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/0026B2F86813855FC1257570006185A0?OpenDocument)

INTERNATIONAL COALITION FOR THE RESPONSIBILITY TO PROTECT. Georgia-Russia crisis and RtoP. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/178-other-rtop-concerns/2749-the-crisis-in-georgia-russia>

_____. Joint office of the Special Adviser on the Prevention of Genocide and on the Responsibility to Protect. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/3618>

_____. Africa. Disponível em: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/africa>

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *The responsibility to protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Canadá: International Development Research Center, 2001.

INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE. Conflict prevention and the responsibility to protect, n. 7, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. *Não intervenção e legitimidade internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____; CARNEIRO, Wellington Pereira. Resettlement in Solidarity: a new regional approach towards a more humane durable solution. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 30, n. 3, 2011.

_____. Has the “Responsibility to Protect” been a real change in humanitarian intervention? An analysis from the crisis in Libya. *International Community Law Review*, vol. 14, 2012.

KALIN, Walter. *Guiding Principles on Internal Displacement: annotations*. Washington DC: American Society of International Law e Brookings Institution, 2008.

KI-moon, Ban. *Implementing the responsibility to protect*, 2009.

_____. *Early Warning, Assessment and the Responsibility to Protect*, 2010.

_____. *The role of regional and sub-regional arrangements in implementing*

the responsibility to protect, 2011.

_____. *Responsibility to Protect: timely and decisive response*, 2012.

_____. *State responsibility and prevention*, 2013.

LOESCHER, Gil. Refugees as grounds for international action. In NEWMAN, Edward; VAN HOFFMAN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012.

LUCK, Edward C. The United Nations and the Responsibility to Protect. Policy Analysis Brief, 2008. Disponível em: <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/LuckPAB808.pdf>

_____. Sovereignty, choice and the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, vol.1, 2009.

_____. The Responsibility to Protect: the first decade. *Global Responsibility to Protect*, vol. 3, 2011.

MAMDANI, Mahmood. *Saviours and Survivors: Darfur, politics, and the war on terror*. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2009.

MARTIN, Susan. Forced migration, the refugee regime and the Responsibility to Protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010.

MATTHEWS, Max W. Tracking the emergence of a new international norm: the Responsibility to Protect and the crisis in Darfur. *Boston College International & Comparative Law Review*, n. 137, 2008.

MAYERSEN, Deborah. Current and potential capacity for the prevention of genocide and mass atrocities within the United Nations system. *Global Responsibility to Protect*, vol. 3, 2011.

MELLO, Celso D. Albuquerque de. *Curso de Direito Internacional Público*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MENKHAUS, Ken. Conflict prevention and human security: issues and challenges. *Conflict, Security and Development*, n. 3, 2004.

MOHAMED, Adam Azzain. Intergroup conflicts and customary mediation: experiences from Sudan. Disponível em: <http://www.sudanarchive.net/cgi-bin/pagessoa?a=pdf&d=Dslpd205&dl=1&sim=Screen2Image>

MOONEY, Erin. The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern. *Refugee Survey Quarterly*, vol. 24, n. 3, 2005.

_____. Something old, something new, something borrowed ... Something blue? The protection potential of a marriage of concepts between R2P and IDP protection. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010.

MWANASALI, Musifiky. The African Union, the United Nations, and the Responsibility to Protect: towards an African intervention doctrine. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010.

NOLLKAEMPER, André; HOFFMANN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012.

OLIVEIRA, Eduardo Cançado. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, vol. 5, n. 5, 2004.

ONU. Carta da ONU, 1945.

_____. Assembleia Geral. Relatório do Painel da ONU para Operações de Paz. (A/55/305) (21 de agosto de 2000)

_____. Assembleia Geral. Resolução 177. (A/RES/58/177) (12 de março de 2004).

_____. Assembleia Geral. World Outcome Summit (A/RES/60/1) (20 de setembro de 2005)

_____. Assembleia Geral. 58ª Sessão do Executive Committee of the High Commissioner's Programme, 2007. Disponível em: <http://www.unhcr.org/excom/EXCOM/471615cb2.pdf>

_____. Comissão de Direitos Humanos. Resoluções 50/195 (22 de dezembro de 1995), 1996/52 (19 de abril de 1996) e 1997/39 (11 de abril de 1997).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1366. (S/RES/1366) (30 de agosto de 2001).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1564. (S/RES/1564) (18 de setembro de 2004)

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1590. (S/RES/1590) (24 de março de 2005)

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1593. (S/RES/1593) (31 de março de 2005)

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1653. (S/RES/1653) (27 de janeiro de 2006).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1674. (S/RES/1674) (28 de abril de 2006)

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1706. (S/RES/1706) (31 de agosto de 2006)

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1769. (S/RES/1769) (31 de julho de 2007)

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1970. (S/RES/1970) (26 de fevereiro de 2011).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1973. (S/RES/1973) (17 de março de 2011).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1975. (S/RES/1975) (30 de março de 2011).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 1996 (S/RES/1996) (8 de julho de 2011).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 2014. (S/RES/2014) (21 de outubro de 2011).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 2016. (S/RES/2016) (27 de outubro de 2011).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 2040. (S/RES/2040) (12 de março de 2012).

_____. Conselho de Segurança. Resolução 2085. (S/RES/2085) (19 de dezembro de 2012).

ORCHARD, Phil. Regime-induced displacement and decision-making within the United Nations Security Council: the cases of Northern Iraq, Kosovo and Darfur. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010.

ORFORD, Anne. *International authority and the Responsibility to Protect*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

_____. From Promise to Practice? The legal significance of the responsibility to protect concept. *Global Responsibility to Protect*, vol. 3, 2011.

_____. Moral Internationalism and the Responsibility to Protect. *The European Journal of International Law*, vol. 24, n. 1, 2013.

ORGANIZAÇÃO DA UNIÃO AFRICANA. International Panel of Eminent Personalities. *Rwanda: The Preventable Genocide*, 7 de julho de 2000.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects, 1992.

PATTINSON, James. Whose Responsibility to Protect? The duties of humanitarian intervention. *Journal of Military Ethics*, vol. 7, n. 4, 2008.

PELLET, Alain. What normativity for the responsibility to protect? In *La Responsabilité de Protéger, dix ans après*. Paris : Editions Pedone, 2013.

PETERS, Anne. Humanity as the Alpha and Omega of sovereignty. *The European Journal of International Law*, vol. 20, n. 3, 2009.

_____. The responsibility to protect and the permanent Five: the obligation to give reasons for a veto. In NOLLKAEMPER, André; HOFFMANN, Julia (orgs.). *Responsibility to Protect: from principle to practice*. Amsterdam: Pallas Publications, 2012.

PHUONG, Catherine. *The protection of the internally displaced persons*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

POWER, Samantha. *A problem from hell: America and the Age of Genocide*. Nova Iorque: Basic Books, 2002.

PRINCÍPIOS ORIENTADORES RELATIVOS AOS DESLOCADOS INTERNOS, de 1998. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos%20da%20ONU/Principios_orientadores_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf?view=1

REFUGEES INTERNATIONAL. Burma: key fact on post-Cyclone Nargis. Disponível em: <http://www.refugeesinternational.org/content/burma-key-facts-post-cyclone-nargis-humanitarian-needs>

RICOEUR, Paul. *Interpretação e ideologias*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1983.

RIMMER, Susan Harris. Refugees, internally displaced persons and the 'responsibility to protect'. *UNHCR: Research paper*, n. 85, março de 2010.

ROSENBERG, Sheri P. Responsibility to Protect: a framework for prevention. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

_____; DAVES, Bryan R. The Responsibility to Protect: a framework for confronting identity-based atrocities. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

ROUANET, Paulo Sérgio. Ética e antropologia. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v4n10/v4n10a06.pdf>

SARKIN, Jeremy. The Responsibility to Protect and humanitarian intervention in Africa. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010.

SAVE DARFUR. Annual Report 2008. Disponível em: http://issuu.com/savedarfurcoalition/docs/2008_sdc_annual_report

SELM, Joanne. *Refugees and forced displacement: international security, human vulnerability and the State*. Tóquio: United Nations University Press, 2003.

SERRANO, Mónica. Implementing the responsibility to protect: the power of R2P talk. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010.

STAHN, Carsten. Responsibility to Protect: political rhetoric or emerging legal norm?. *American Journal of International Law*, vol. 1, n. 1, jan. 2007.

STAMNES, Eli. 'Speaking R2P' and the prevention of mass atrocities. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

STRAUSS, Ekkehard. A bird in the hand is worth two in the bush – on the assumed legal nature of the responsibility to protect. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

THE STANLEY FOUNDATION. Implementing the Responsibility to Protect, jan. 2010.

THAKUR, Ramesh. R2P, Libya and international politics as a struggle for competing normative architectures. In *The Responsibility to Protect: Challenges and Opportunities in light of the Libyan Intervention*. Disponível em: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P.pdf>

_____; WEISS, Thomas G. R2P: From idea to norm – and action?. *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, 2009.

TOMUSCHAT, Christian. Uniting for Peace. Disponível em: <http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/ufp/ufp.html>.

TRIBUNAL PENAL INTERNACIONAL. Caso The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad al Bashir ("Omar al Bashir"), de 4 de março de 2009. Disponível em: <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc639078.pdf>

UNIÃO AFRICANA. Ato Constitutivo da União Africana, de julho de 2000. Disponível em: http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/OI/OUA/acto_constitutivo-uniao-africana.htm

_____. The Ezulwini Consensus, de março de 2005. Disponível em: http://responsibilitytoprotect.org/files/AU_Ezulwini%20Consensus.pdf

_____. Protocolo relativo ao estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana.

_____. African Union Border Programme (AUBP). Disponível em: <http://aubis.peaceau.org/>

WEISS, Thomas; KORN, David. *Internal displacement: conceptualization and its consequences*. Oxon: Routledge, 2006.

_____. R2P after 9/11 and the World Summit. *Wisconsin International Law Journal*, vol. 24, n. 3, 2006.

_____. *Humanitarian intervention: ideas in action*. Cambridge: Polity Press, 2010.

_____; MANI, Rama. R2P's missing link, culture. *Global Responsibility to Protect*, vol. 3, 2011.

WELSH, Jennifer M.; THIELKING, Carolin; MacFARLANE, Neil. The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty. *International Journal*. Vol. 57, N. 4, 2002.

_____. *Humanitarian intervention and international relations*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

_____; BANDA, Maria. International Law and the Responsibility to Protect: clarifying or expanding State's responsibilities?. *Global Responsibility to Protect*, vol. 2, 2010.

WILLIAMS, Paul D.; BELLAMY, Alex J. The Responsibility to Protect and the crisis in Darfur. *Security Dialogue*, vol. 36, n. 1, março de 2005.

WOOCHEER, Lawrence. Developing a strategy, methods and tools for genocide early warning. Disponível em:
<http://huwu.org/preventgenocide/adviser/pdf/Woocher%20Early%20warning%20report,%202006-11-10.pdf>

ZIFCAK, Spencer. The Responsibility to Protect after Libya and Syria. *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, 2012.